

Bogoslovska smotra, 79 (2009.) 1, 11-61

članci ■ *articles* ■ *articuli*

UDK: 27-43:316.334.3:304.9 Supsidijarnost
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 14. 4. 2008.
Prihvaćeno: 11. 7. 2008.

POLITIČKO-DRUŠTVENI VID SUPSIDIJARNOSTI TEORETSKO UTEMELJENJE SUPSIDIJARNOSTI U DRUŠTVENOM I POLITIČKOM ŽIVOTU

Josip GRBAC

Teologija u Rijeci – Područni studij Katoličkoga bogoslovnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
Tizianova 15, 51 000 Rijeka
jgrbac@rijeka.kbf.hr

Sažetak

Mnoge europske države krenule su putem usvajanja načela supsidijarnosti kako u njihovu unutardržavnom i društvenom uređenju tako i u njihovim odnosima s međunarodnom zajednicom, pogotovo Europskom unijom. Autor nastoji sažeto iznijeti načela koja prate ovaj proces usvajanja supsidijarnosti, pogotovo koristeći iskustva naših susjednih zemalja. Naime, iako socijalni nauk Crkve već stotinjak godina, implicitno već od enciklike *Rerum novarum*, ali eksplicitno od enciklike *Quadragesimo anno*, spominje načelo supsidijarnosti kao temeljno načelo društveno-političkog života, ono tek u najnovije vrijeme dobiva na pozornosti. Posebna se pozornost posvećuje onim aspektima u kojima temeljni izričaji socijalnoga nauka moraju biti nadopunjeni, imajući u vidu sadašnje stanje modernoga i postmodernoga društva. Globalizacija je glavni pokretač zanimanja za načelo supsidijarnosti, jer ona u sveukupnom životu postavlja nove kriterije u odnosu na one koji su do sada vrijedili. To je i razlog zbog kojega i Europska unija poseže za načelom supsidijarnosti, jer je inače alternativa ili u zajednici bez ikakvih kompetencija ili u super-državi koja negira bilo kakav drugi suverenitet. Drugi je pokretač reforme u smjeru supsidijarnosti kriza socijalne države i njezinih modela uspostave socijalne jednakosti, što je uzrokovalo stvaranje novih modela. Posebnu pozornost posvećuje se važnosti supsidijarnosti na planu političkog uređenja države, tj. definiranju onoga što je decentralizacija, a što federalizam. Glavna je prepreka uspostavi supsidijarnosti često nedostatak jasne pravne regulative. Posebnu pozornost autor posvećuje mogućnostima uspostave načela supsidijarnosti u socijalnim politikama gdje postoje razni modeli, ovisno o sredinama i povijesnim uvjetovanostima. Ključ je uspješnog usvajanja načela supsidijarnosti uvažavanje svih segmenata civilnog druš-

tva, jer se na tom planu najjasnije uočava potreba cjelokupne primjene supsidijarnosti, tj. u njezinoj negativnoj, ali i pozitivnoj dimenziji. Autor nastoji iznijeti načela, ali s namjerom da ona posluže kao parametar za primjenu načela supsidijarnosti u hrvatskom društvu.

Ključne riječi: načelo supsidijarnosti, socijalni nauk Crkve, globalizacija, socijalna država, federalizam, socijalna politika, civilno društvo.

Uvod

»Supsidijarnost je među najstalnijim i najkarakterističnijim uputama socijalnog nauka Crkve, koja je prisutna od prve velike socijalne enciklike«. ¹ Na prvi pogled ova tvrdnja *Kompendija socijalnog nauka Crkve* čini se u najmanju ruku čudnom. Naime, među načelima društveno-političkog života koja proizlaze iz socijalnog nauka Crkve upravo je načelo supsidijarnosti u proteklih stotinjak godina doživjelo najmanje pozornosti, kako na planu teoretskog razmišljanja tako na razini njegova ostvarenja u praksi. Bolje rečeno, o supsidijarnosti kao teoretskom načelu koje bi trebalo prožimati sav društveni život pojedinca i zajednice postoji obilna analitička literatura, no njegova važnost u konkretnom reguliranju funkcioniranja države, društva i pojedinca uočena je istinski tek posljednjih godina. Stječe se dojam da je aktualnost načela supsidijarnosti potaknuta brojnim krizama pred kojima su se našli Europa kao zajednica država, države članice, ali i pojedina društva. Europska unija morala je posegnuti za načelom supsidijarnosti jer inače nije bilo moguće kvalitetno riješiti međusobne odnose država članica i središnjih europskih institucija upravljanja. Pojedine države posegnule su za načelom supsidijarnosti u trenutku kada više nisu bile u stanju ostvarivati zadatke koje im je nametao tzv. Hobbesov model države, pogotovo na planu rješavanja pitanja socijalne skrbi. Društva su se okrenula načelu supsidijarnosti jer je to bio jedini način primjerenog odgovora na izazove koje u jednom modernom društvu i u modernoj demokratskoj državi postavlja građanin pojedinac i građanin kao član osnovnih životnih zajednica. Određeni modeli supsidijarnog djelovanja države i društva koji su desetljećima postojali u SAD-u i na anglosaksonskim područjima nisu imali odviše utjecaja na europskim prostorima, ali su u najnovije vrijeme mnogim analitičarima društvenog, političkog i gospodarskog života u nekim europskim zemljama poslužili kao parametar kako u pozitivnom tako i u negativnom smislu riječi.

¹ PAPINSKO VIJEĆE »IUSTITIA ET PAX«, *Kompendij socijalnog nauka Crkve*, Zagreb, 2005., br. 185.

O političko-društvenom vidu solidarnosti, barem sukladno nepreglednoj literaturi koja je na ovu temu nastala posljednjih godina, pozvani su progovoriti u prvom redu političari, pravnici, sociolozi i ekonomisti. Teolozi i etičari mogu tom pitanju pristupiti pokušavajući ocrtati osnovna načela primjene supsidijarnosti u političko-društvenom životu, svjesni da mnoga specifična pitanja koja se postavljaju na planu konkretne primjene načela supsidijarnosti moraju ostaviti kompetencijama drugih struka. Osim toga, nedvojbeno je da načelo supsidijarnosti nije jednako primjenjivo u svim sredinama, te da primjena ovisi o konkretnim društveno-političko-gopodarsko-socijalnim prilikama jednog društva, kao i o stupnju razvoja juridičkih i drugih znanosti koje će stvoriti »instrumentarij« potreban za primjenu toga načela u praksi. To znači da bi pravnici, sociolozi, ekonomisti i političari u Hrvatskoj trebali pristupiti razradi konkretnih smjernica kako bi se i u Hrvatskoj pokrenuo proces usvajanja načela supsidijarnosti u sveukupnom društvenom djelovanju. Zadatak teologa u ovom smislu mora se ograničiti na inspiriranje ovih inicijativa, pogotovo stoga jer iza sebe imaju bogatu antropološku i teološku podlogu, kao i socijalni nauk Crkve, koji mahom zagovara primjenu načela supsidijarnosti jer je ono u skladu s teološkim, antropološkim i etičko-socijalnim zasadama na kojima se zasniva govor Crkve i teologije o političko-društvenim oblicima funkcioniranja i djelovanja jednog društva.²

² S obzirom da ova problematika velikim dijelom zadire u ekonomska, društvena, socijalna i pravna pitanja, morali smo posegnuti za djelima općeg karaktera, pogotovo zbornicima koji daju svojevrсни pregled problematike na raznim područjima: Giorgio VITTADINI (ur.), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano, 2007.; Pierpaolo DONATI – Ivo COLOZZI (ur.), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Roma, 2005.; Anna GAMPER – Peter BUSSJÄGER (ur.), *Subsidiarität anwenden*, Wien, 2006. Pretpostavka je da će svatko tko želi dodatno rasvijetliti načelo supsidijarnosti u pojedinim sektorima posegnuti za dodatnom literaturom koja je navedena kako u ovim zbornicima tako i u referencama u ovom radu. Valja također posegnuti za tekstovima koji načelo supsidijarnosti dodatno rasvijetljavaju sa stajališta socijalnog nauka Crkve, teologije, antropologije, filozofije i sociologije. Sve su to nužne pretpostavke ispravnog razumijevanja potrebe uvođenja načela supsidijarnosti u svekoliko društveno djelovanje. Usp. npr. Jure BRKAN, Papa Benedikt XVI. zastupa potrebu primjene principa supsidijarnosti, u: *Crkva u svijetu*, 41 (2006.) 4, 510-518; Stjepan BALOBAN Socijalna budućnost Hrvatske: rad – supsidijarnost – solidarnost, u: Stjepan BALOBAN (ur.), *Socijalna budućnost Hrvatske*, Zagreb, 2002., 59-82; Stjepan BALOBAN – Gordan ČRPIĆ (ur.), *O solidarnosti i supsidijarnosti u Hrvatskoj*, Zagreb, 2004.; Paolo del DEBBIO, Fondamenti filosofici del principio di sussidiarietà, u: Giorgio VITTADINI (ur.), *Che cosa è la sussidiarietà*, 51-64.

1. Socijalni nauk Crkve i supsidijarnost u društveno-političkom životu

Iako se često početke načela supsidijarnosti nalazi tek u enciklici *Quadragesimo anno* pape Pija XI., istinske početke načela supsidijarnosti u kontekstu socijalnog nauka Crkve valja tražiti u enciklici *Rerum novarum* pape Lava XIII. Naime, kontekst u kojem papa izlaže svoju socijalnu viziju može se usporediti s onim današnjim u kojemu su postali sve glasnjiji antiglobalizacijski trendovi i kritičari tzv. divljeg kapitalizma. Ukinuće obrtničkih cehova, tvrdi papa, prouzročilo je stanje u kojemu su radnici »prepušteni i nečovječnosti poslodavaca i neobuzdanoj konkurenciji. Tome treba dodati i monopol u proizvodnji i trgovini, tako da je vrlo mali broj mogućnika i bogataša nametnuo gotovo ropski jaram bezbrojnom mnoštvu radnika bez ikakva posjeda«.³ Iako papa izričito ne spominje načelo supsidijarnosti, ono je prisutno u ovoj enciklici na nekoliko načina. Ponajprije, papa govori o naravnom pravu i naravnim pravima čovjeka koji ga čine prioritetnim subjektom u odnosu na državu i civilno društvo. Jedno je od tih temeljnih prava pravo na vlasništvo, ali jasno razlikuje pravo na posjedovanje i pravo na uporabu. Privatno vlasništvo zadobiva svoj puni značaj kada ga papa stavlja u kontekst obitelji: »Obitelj je... pravo društvo, starije od svakoga građanskog društva te ima prava i dužnosti neovisne o državi«(RN 9). Istinsko naravno pravo obitelji regulira i odnose s državom: »Unutar granica određenih vlastitom svrhom ima obitelj bar toliko prava koliko građansko društvo da izabire i upotrebljava stvari koje su nužne zajednici i njezinoj opravdanoj slobodi... Kad bi građani i obitelji našli u društvu umjesto pomoći povredu, umjesto zaštite smanjenje svoga prava, tada bi društvo postalo više mrsko nego poželjno«(RN 10). Pogotovo iz načina kako papa sagledava problematiku ugovora o plaćama između radnika i poslodavaca nazire se potreba načela supsidijarnosti. Naime, klasični liberalizam opravdava intervenciju države samo u slučaju kada poslodavac radniku ne isplati dogovorenu plaću. Papa, naprotiv, smatra da bi država trebala intervenirati i ako se ugovor sklapa na nepravedan način, npr. ucjenom, te ako on ne štiti osobu radnika u integralnom smislu riječi, u svim njegovim temeljnim ljudskim pravima. U tom smislu papa preporučuje radnicima udruživanje u organizacije, kao što su sindikati, kojima država mora dati potporu (usp. RN 34, 37). Prema tome, u odnosu na socijalističke tendencije kolektivismu te nekontrolirani liberalizam i kapitalizam, za Lava XIII. društvo mora biti organizirano na sljedeći način: a) temelj je naravno pravo pojedinaca

³ LAV XIII., *Rerum novarum. Enciklika o stanju radnika* (15. V. 1891.), br. 2 (dalje: RN), u: Marijan VALKOVIĆ (ur.), *Socijalni dokumenti Crkve. Sto godina katoličkoga socijalnog nauka*, Zagreb, 1991., 2.

i skupina počevši od obitelji; b) politički sustav mora jamčiti i promovirati ovo pravo koje mora biti trajno usmjeravano prema ostvarenju zajedničkog dobra.⁴ Supsidijarnost u enciklici *Rerum novarum* ostaje u ovom trenutku još uglavnom ograničena na područje gospodarstva.

Prva jasna definicija načela supsidijarnosti nalazi se u enciklici *Quadragesimo anno* pape Pija XI.: »kao što ne valja pojedincima oduzimati i predavati državi one poslove koje oni mogu obavljati na vlastitu odgovornost i vlastitom marljivošću, tako je nepravedno i vrlo škodljivo i za javni poredak opasno davati većemu i višemu društvu one poslove koje mogu izvršavati manje i niže zajednice«. ⁵ Ovdje se nadilazi gospodarske okvire te se o načelu supsidijarnosti govori na politološki način, što će imati dalekosežne posljedice na primjenu toga načela u okviru Europske unije te u okviru nastojanja za reformom socijalne države koja su prisutna u mnogim europskim zemljama posljednjih godina.⁶

Papa Ivan XXIII., u enciklici *Mater et Magistra*, proširuje načelo supsidijarnosti ne samo na ekonomski nego i na društveni sektor, a u *Pacem in terris* i na internacionalni plan. Ovaj zadnji tekst važan je stoga jer predstavlja osnovu na temelju koje Europska unija shvaća načelo supsidijarnosti: »Kao što u pojedinim državama treba da se odnosi državnih vlasti prema građanima, obiteljima i posrednim tijelima ravnaju i uređuju po načelu supsidijarnosti, tako je red da se na njemu zasnuju i odnosi svjetskog autoriteta prema javnim vlastima pojedinih zemalja. Vlastito je, naime, ovom autoritetu pretresati i rješavati pitanja koja se javljaju u vezi sa sveopćim dobrom, a tiču se gospodarskih, društvenih, političkih i kulturnih prilika... Nije, dakako, na tom svjetskom nadležstvu ni da ograničava ni da sebi pridržava čine koji spadaju na javnu vlast pojedinih zemalja. Mora, naprotiv, nastojati da se na čitavom svijetu uspostavi takvo stanje u kom će ne samo javna vlast pojedine zemlje nego i pojedinci i posredna tijela moći sigurnije obavljati svoje zadatke, ispunjavati svoje dužnosti i zaštićivati

⁴ Usp. Pierpaolo DONATI, La sussidiarietà come forma di governance societaria in un mondo in via di globalizzazione, u: Pierpaolo DONATI – Ivo COLOZZI (ur.), *La sussidiarietà*, 57-61.

⁵ PIO XI., *Quadragesimo anno*. Enciklika u povodu četrdesete obljetnice enciklike »*Rerum novarum*« (15. V. 1931.), br. 80, u: Marijan VALKOVIĆ (ur.), *Socijalni dokumenti Crkve*, 54. (daljnja pojašnjenja toga načela nalaze se u broju 81).

⁶ Usp. Bernard NICK, *Multilevel Governance in the European Union*, New York, 2002. O načelu supsidijarnosti u socijalnom nauku Crkve, posebno u *Quadragesimo anno*, postoji obilna literatura. Usp. Josip JELENIĆ, Ostvarivanje načela supsidijarnosti – trajni izazov i za građane i za institucije, u: *Obnovljeni život*, 60 (2005.) 3, 331-338; Giorgio FELICIANI, Il pensiero della Chiesa, u: Giorgio VITTADINI (ur.), *Che cosa è la sussidiarietà*, 65-80.

svoja prava».⁷ Valja napomenuti da je ova zadnja enciklika i terminološki »moderna«, u smislu da se ne upotrebljavaju izrazi »država« ili »države«, nego »javna vlast« ili »politička zajednica« što više odgovara modernom vremenu u kojemu je sve više institucija pozvano svoju vlast izvršavati neovisno ili »iznad« država-nacija, u epohi postnacionalnih država.⁸

Odlučujući iskorak, međutim, učinio je papa Ivan Pavao II. koji u enciklici *Centesimus annus* nedvojbeno povezuje aktualnu krizu klasične, tzv. asistencijske, države s nedovoljnom primjenom načela supsidijarnosti: »društvo višega reda ne smije se miješati u nutarnji život društva nižega reda lišavajući ga njegovih nadležnosti, nego mu mora, naprotiv, pomagati u slučaju nužde te mu pomoći da uskladi svoje djelovanje s djelovanjem drugih komponenata u vidu zajedničkog dobra. Intervenirajući neposredno i oduzimajući odgovornost društvu, asistencijska država prouzrokuje gubitak ljudskih energija te pospješuje pretjeran rast javnih aparata, kojima više vlada birokratska logika negoli briga oko služenja strankama, uz golem porast troškova. Čini se, naime, da potrebu poznaje bolje, i bolje mu uspijeva da je zadovolji, onaj koji joj je bliži i koji postaje bližnji potrebnomu. Dodajemo da često stanoviti vid potreba zahtijeva odgovor ne samo u obliku materijalne pomoći nego mora zadovoljiti i više zahtjeve humanosti.«⁹ Dok je u klasičnim definicijama načela supsidijarnosti unutar socijalnog nauka Crkve prevladavao negativan vid toga načela, tj. ograničavanje ili sprječavanje neovlaštenog i nepotrebnog miješanja viših instanci u djelovanje onih nižih, ovdje se naglašava pozitivna dimenzija, tj. dužnost potpore i koordiniranja djelovanja svih čimbenika, u slučaju nužde, ali i uopće. Razlog takvom negativnom pristupu svakako je bio određeni oprez u odnosu na kompetencije države u prvim izjavama crkvenog učiteljstva 30-ih godina prošloga stoljeća, čije razloge valja tražiti u prošlosti, ali i u tadašnjim okolnostima koje su upućivale na opasnost da mnoge države, pogotovo Italija i Njemačka, skrenu u smjeru totalitarizma. Zato je u prvom planu bila i vertikalna dimenzija supsidijarnosti. Pozitivan aspekt načela zadobio je na važnosti tek u kasnijim očitovanjima, a pogotovo nakon što ovo načelo ulazi u kontekst prava.¹⁰

⁷ IVAN XXIII., *Pacem in terris*. Enciklika o miru svih naroda što ga je utemeljiti na istini, pravednosti, ljubavi i slobodi (11. IV. 1963.) br. 140-141, u: Marijan VALKOVIĆ (ur.), *Socijalni dokumenti Crkve*, 192.

⁸ Usp. Pierpaolo DONATI, *La sussidiarietà come forma di governance societaria*, 61-62.

⁹ IVAN PAVAO II., *Centesimus annus – Stota godina*. Enciklika prigodom stote godišnjice »*Re-rum novarum*« (1. V. 1991.), Zagreb, 1991., br. 48 (dalje: CA).

¹⁰ Usp. Matteo COSULICH, *La sussidiarietà come principio applicato*, u: Anna GAMPER – Peter BUSSJÄGER (ur.), *Subsidiarität anwenden*, 77-78.

Osim toga, *Centesimus annus* naglašava potrebu supsidijarnosti kako u njezinoj vertikalnoj dimenziji (hijerarhijski odnosi između različitih stupnjeva vlasti: država, županija, općina, grad) tako i na horizontalnoj razini (važnost odnosa između građana i njihovih udruženja: osoba, obitelji, neprofitnih organizacija). Ako i vrijedi konstatacija da je socijalni nauk Crkve uglavnom težište stavljao na vertikalnu supsidijarnost, a laička misao (Rosmini, De Tocqueville, Stuart Mill) na njezinu horizontalnu dimenziju,¹¹ ovom enciklikom načelo supsidijarnosti i u socijalnom nauku Crkve poprima svoj integralni značaj. Iz cjelokupnog opusa pape Ivana Pavla II. da se izvući hermeneutski ključ pod kojim valja sagledavati načelo supsidijarnosti. Ono je: 1) korektiv liberalizma i antiteza socijalizmu; 2) potvrda gospodarskog, društvenog, političkog i kulturalnog pluralizma protiv svakog oblika antagonizma i monizma; 3) usko je povezan s problematikom ljudskih prava jer se oni međusobno pretpostavljaju. Tako se definitivno načelo supsidijarnosti, o kome se do sada ipak uglavnom govorilo imajući u vidu njegove gospodarske konotacije, generalno proširuje na sva polja ljudskog djelovanja, pogotovo na polje socijalne problematike (socijalna sigurnost, zdravlje, obrazovanje) te na sva ona područja koja zahtijevaju svojevrsnu javnu reglamentaciju, s ciljem ostvarenja zajedničkog dobra, tiče se svih djelatnosti i organizacija, javnih i privatnih, nacionalnih i nadnacionalnih.

Reći da država mora biti supsidijarna društvu, a ne obrnuto, te da društvo mora biti organizirano na supsidijaran način u svim svojim segmentima, znači sasvim drukčije shvaćati pojam države i društva od načina kako je to činila moderna misao pozivajući se na Friedricha Hegela. To znači pridavati svim društvenim odnosima značaj izvornosti, shvatiti ih kao nešto što je čovjeku izvorno, a ne samo plod ustupaka s neke više instance. To znači sve društvene subjekte vrjednovati kao autonomne čimbenike u odnosu na koje sve političke i gospodarske institucije moraju preuzeti funkciju služenja, a ne apsolutnog gospodarenja. Konačno, tek se na osnovi analize ovih posljednjih izričaja socijalnog nauka Crkve da naslutiti kako je moderna Europa još daleko od potpunog uvažavanja načela supsidijarnosti te njegova oživotvorenja u svim segmentima ljudskog djelovanja.¹²

To sve znači da i sam socijalni nauk Crkve mora dalje razvijati svoju misao. Ako on načelo supsidijarnosti temelji na prirodnom zakonu i ne shvaća ga samo kao povijesno tehničko sredstvo uređenja ljudskih odnosa, onda u sam pojam supsidijarnosti mora uključiti i ekonomiju te juridičku i političku znanost. U tom smislu načelo supsidijarnosti nije samo središnja tema socijalnog

¹¹ Usp. Josip JELENIĆ, Ostvarivanje načela supsidijarnosti, 329.

¹² Usp. Pierpaolo DONATI, La sussidiarietà come forma di governance societaria, 63-64.

nauka Crkve nego sve više predstavlja i novost u filozofskoj, političkoj, ekonomskoj i juridičkoj misli Zapada.¹³ U svim dokumentima socijalnog nauka Crkve načelo supsidijarnosti, iako se rađa u kršćanskoj kulturi, ne želi postaviti model države koji će važiti samo za kršćane, nego ima namjeru stvoriti jednu »humanu« viziju odnosa između društva i države; ne smije biti shvaćeno na reduktivan način, kao surogat u slučaju nužde i potrebe, niti smije biti shvaćeno kao *laissez faire*.¹⁴

To vrijedi za sva područja na koja je socijalni nauk Crkve pokušao do sada primijeniti načelo supsidijarnosti kao što je: odnos supsidijarnosti i demokratizacije društva gdje bitnim postaje odgoj ljudi kako bi sve više prepoznavali važnost supsidijarnosti; pitanje obrazovanja i slobode školovanja;¹⁵ supsidijarnosti u socijalnim službama (usp. CA 48-49), problematika neprofitnih organizacija;¹⁶ kao i međunarodna primjena načela supsidijarnosti. Važno je, dakle, uvidjeti posljedice na političkom i društvenom planu koje proizlaze iz načina kako socijalni nauk Crkve govori o načelu supsidijarnosti.

2. Globalizacija i načelo supsidijarnosti

Kako ovladati globalizacijom postalo je jedno od temeljnih pitanja 21. stoljeća. Naime, očito je da su uslijed globalizacije uvelike poremećeni klasični modeli političkog funkcioniranja i odlučivanja, gospodarski odnosi i tržište izašli su iz okvira klasičnih nacionalnih država, te tzv. socijalna država sa svim svojim mehanizmima socijalne zaštite doživljava duboku krizu. »Gubitak središnje uloge čimbenika države mora se zbivati istodobno s većim zauzimanjem međunarodne zajednice u provedbi odlučne uloge ekonomskoga i financijskog usmjeravanja. Važna posljedica procesa globalizacije, naime, sastoji se u postupnom gubitku djelotvornosti države-nacije u vođenju nacionalnih ekonomsko-finanicijskih dinamika. Vlade pojedinih zemalja vide da je njihovo djelovanje na gospodarskom i socijalnom polju sve više uvjetovano očekivanjima međunarodnog tržišta kapitala i sve jačim zahtjevima vjerodostojnosti koje dolaze iz financijskoga svijeta. Zbog novih povezanosti među globalnim djelatnicima, tradicionalne obrambene mjere država čine se osuđenima na propast, a pred

¹³ Usp. Giorgio VITTADINI, Introduzione, u: Giorgio VITTADINI (ur.), *Che cosa è la sussidiarietà*, 17.

¹⁴ Usp. Isto, 19.

¹⁵ Usp. DRUGI VATIKANSKI KONCIL, *Gravissimum educationis. Deklaracija o kršćanskom odgoju* (28. X. 1965.), br. 6, u: *Dokumenti*, Zagreb, 1980.

¹⁶ Usp. PAPINSKO VIJEĆE »IUSTITIA ET PAX«, *Kompendij socijalnog nauka Crkve*, br. 419.

novim područjima s kojima se mora natjecati u drugi plan dolazi i sam pojam nacionalnoga tržišta.«¹⁷

Globalizacija baca u krizu tradicionalni model socijalne države iz više razloga. Naime, tradicionalni model organiziranja tzv. *Welfare State* odnosio se na povijesne periode kada je jedna osoba istovremeno bila birač, korisnik sredstava javne potrošnje i subjekt koji je plaćao porez iz kojega se financirala socijalna skrb i mnoge druge djelatnosti unutar države-nacije. Uslijed globalizacije, međutim, stanje se duboko promijenilo, jer ista osoba može u svojoj državi biti birač i koristiti sredstva javne potrošnje, ali može u nekoj drugoj državi plaćati barem dio poreza. Bogatstvo nije vezano za teritorij, nije više država ona koja će birati kako oporezivati bogatstvo, nego je bogatstvo ono koje bira gdje će biti oporezovano. Klasičan je primjer Irska koja je povoljnom poreznom politikom favorizirala strana ulaganja i ostvarila ekonomski rast tri puta veći od europskog prosjeka. Isto tako značajan je primjer Švedska koja je ukinula tzv. porez na bogatstvo kako bi izbjegla bijeg švedskog kapitala iz zemlje.¹⁸ Ovo stanje svakako bitno utječe na problem kako ustrojiti socijalnu državu danas. Naime, očito je da, s obzirom da »bogatiji bježe iz države s velikim porezom«, glavno porezno opterećenje ostaje na siromašnima, tj. na onima koji nemaju mogućnost izbjeći takvo oporezivanje: oporezuju se uglavnom rad, potrošnja, prihodi od nekretnina itd. Klasični model socijalne države koji je nastao radi zaštite najugroženijih kategorija društva sada ima suprotan učinak: poreznim opterećenjem tlači upravo one najugroženije i najsiriromašnije.¹⁹

Jedan ovakav neoliberalan model ovladavanja globalizacijom, u smislu takvog ustroja socijalne države da se gotovo svekolika odgovornost za socijalnu pravdu prepusti mehanizmima tržišta, nije prihvatljiv. Naime, prioritet u ovakvom procesu bio bi u osiguravanju jednakih mogućnosti svim subjektima da ravnopravno mogu sudjelovati u tržišnim utakmicama. Radi se dakle o osiguravanju pravednih pravila igre, a sve druge različitosti među ljudima i drugim subjektima ostaju po strani. Međutim, »neoliberalno stajalište zaboravlja da sve društvene skupine nemaju jednake mogućnosti pristupa otvorenim i slobodnim tržištima pa ni sudjelovanja u dobrobitima globalizacije i izbjega-

¹⁷ Isto, br. 370.

¹⁸ Pitanje nametanja tzv. poreza na bogatstvo aktualno je i u Hrvatskoj jer je ono bilo i jest sastavni dio političkog programa nekih hrvatskih političkih stranaka. U cilju uspostave načela supsidijarnosti u Hrvatskoj morat ćemo se, jednom drugom prilikom kada bismo raspravljali o supsidijarnosti u Hrvatskoj, suočiti i s ovom problematikom.

¹⁹ Usp. Luca ANTONINI, *La sussidiarietà e la cifra democratica del patto costituzionale*, u: Giorgio VITTADINI (ur.), *Che cosa è la sussidiarietà*, 220-223.

vanja njezinih štetnih posljedica.«²⁰ Jednom riječju, neoliberalni pristup rješavanju problema koje nameće globalizacija predlaže takvu socijalnu državu koja i nadalje podržava socijalne nejednakosti, umjesto da ih eliminira. Ostaje, međutim, činjenica da su se sve socijalne politike 20. stoljeća temeljile na ideji uvijek snažnije države koja je imala gotovo neograničen monopol, dominaciju ili kontrolu nad gospodarstvom, poreznom i fiskalnom politikom pa, susljedno tome, i nad svim drugim granama društvenog života. Takav birokratski model socijalne države mora biti reformiran.

Može li načelo supsidijarnosti postati odlučujućim čimbenikom ili kriterijem prema kojemu bi bilo moguće ovladati procesom globalizacije, tj. postati temeljnim načelom u traženju nove uravnoteženosti između razvoja i solidarnosti?²¹ *Kompendij socijalnog nauka Crkve* daje pozitivan odgovor: »Širenje globalizacije mora biti popraćeno zrelijom osviještenošću organizacija civilnoga društva o novim zadaćama na koje su pozvane na svjetskoj razini. Zahvaljujući učinkovitu djelovanju tih organizacija bit će moguće smjestiti sadašnji proces rasta ekonomije i financija na međunarodnoj razini u okvir koji jamči stvarno poštivanje prava čovjeka i naroda, kao i jednaku raspodjelu izvora unutar svake zemlje i među raznim zemljama.«²² Drugim riječima, upravo stoga jer je načelo supsidijarnosti etičko-socijalno načelo *sui generis* koje određuje svojevrsan modalitet odnosa na temelju jedne precizne antropološke baze, tj. dostojanstva ljudske osobe i pojma općeg dobra, koje nije unaprijed definirano, nego proizlazi iz ljudskih odnosa i na njima se zasniva, ovo načelo sposobno je ovladati zakonitostima globalizacije.²³

U tom smislu različita su poimanja o tome kako shvatiti načelo supsidijarnosti u kontekstu globalizacije. Neka od tih poimanja odišu donekle neoliberalnom ideologijom i polaze od činjenice da politika, u svim segmentima društvenog života, postupno izlazi iz okvira nacionalne države i sve više biva apsorbirana ili od čimbenika koji djeluju na lokalnoj razini ili od subjekata globalnog karaktera. Jedni načelo supsidijarnosti interpretiraju kao načelo koje će legitimirati nove subjekte na internacionalnom planu (*corporate globalisation*) ili »lokalne vlade«; drugi ga upotrebljavaju kako bi se legitimirali nosioci vlasti

²⁰ Davorka VIDOVIĆ, Neoliberalni model globalizacije i socijalna država: pitanje jednakosti, u: Davorka VIDOVIĆ – Davor PAUKOVIĆ, *Globalizacija i neoliberalizam. Refleksije na hrvatsko društvo*, Zagreb, 2006., 131-146. Usp. također: Vlado PULJIZ, Neoliberalizam i socijalna država, u: Davorka VIDOVIĆ – Davor PAUKOVIĆ, *Globalizacija i neoliberalizam*, 121-130.

²¹ Usp. Giorgio VITTADINI, Il principio di sussidiarietà tra storia e prospettiva, u: Pierpaolo DONATI – Ivo COLOZZI (ur.), *La sussidiarietà*, 30-31.

²² PAPINSKO VIJEĆE »IUSTITIA ET PAX«, *Kompendij socijalnog nauka Crkve*, br. 366.

²³ Usp. Pierpaolo DONATI, *La sussidiarietà come forma di governance societaria*, 55.

u pojedinim sektorima (kao što je vlast FIFA-e za nogomet na međunarodnom planu); treći ga shvaćaju kao načelo koje omogućava ograničenje ili »podnošljivost« globalizacije i postaje jamcem uvažavanja lokalne razine u odnosu na onu globalnu. U svim interpretacijama cilj je da načelo supsidijarnosti postaje promotor alternativnih modela globalizacije poduzeća i tržišta.

Globalizacija nameće svojevrsnu redefiniciju načela supsidijarnosti. Naime, sa sociološkog gledišta supsidijarnost može biti shvaćena kao načelo internog funkcioniranja jedne zajednice ili kao vanjsko načelo funkcioniranja i suradnje raznih organizacija međusobno. Može biti shvaćena hijerarhijski ili nehijerarhijski. Supsidijarnost shvaćena hijerarhijski jest ona koju predlaže Lav XIII. u odnosima između države i manjih zajednica, npr. obitelji, ali i gotovo svi kasniji dokumenti socijalnog nauka Crkve kada govore o supsidijarnosti u odnosima među državama, tj. kada se uglavnom radi o tome kako će jedan glavni autoritet regulirati ostale autoritete. Upravo takav hijerarhijski model u eri globalizacije više ne funkcionira. Drugim riječima, prenijeti odnose država – civilno društvo na globalnu razinu, ne može imati uspjeha. U eri globalizacije valja razmišljati o supsidijarnosti koja neće biti hijerarhijski ustrojena. U tom smislu vizija supsidijarnosti pape Lava XIII. i mnogih drugih dokumenata socijalnog nauka Crkve mora nužno biti nadopunjena.²⁴

Načelo supsidijarnosti može biti interpretirano na dva načina: kao defenzivno/promotivno i kao vertikalno/horizontalno. Kao defenzivno nastoji prvenstveno zaštititi slabije subjekte društva, što je bila vizija pape Lava XIII. i njegova hijerarhijskog shvaćanja toga načela. Promotivno je ukoliko nastoji promovirati autonomiju i stvarateljsku energiju manjih zajednica i organizacija pokušavajući motivirajuće djelovati na sve subjekte društva. Vertikalna supsidijarnost znači da se djelovanje u jednom društvu odvija na hijerarhijskom načelu i da država ili bilo kakav veći autoritet u tom smislu može djelovati supsidijarno, bilo u defenzivnom bilo u promotivnom smislu, pod uvjetom da ovaj hijerarhijski poredak ne bude narušen. U horizontalnom smislu radi se o supsidijarnosti koja se odnosi na međusobno djelovanje pojedinih subjekata društva bez nekog izrazitog autoriteta na strani bilo koga. Međusobno se uvažavaju i potpomažu. I država se u tom smislu nalazi na istoj razini kao svi ostali subjekti. Evidentno je da globalizacija zahtijeva razvoj načela supsidijarnosti u njenoj promotivnoj i horizontalnoj dimenziji i stavlja donekle u drugi plan hijerarhijsku i defenzivnu dimenziju.²⁵ Ovakva usustavljenost načela supsidijarnosti još mora zaživjeti u gotovo svim segmentima na kojima mora

²⁴ Usp. *Isto*, 72.

²⁵ Usp. *Isto*, 73-75.

biti primijenjena, ali to je put kojim kreću pojedine države u svom političkom djelovanju, u reglementiranju socijalne sfere, ali i Europska unija u pokušajima da na supsidijaran način konsolidira odnose država članica sa središnjim ustanovama ove europske asocijacije.

Svjesna mnogih nedorečenosti u supsidijarnom funkcioniranju Europske unije, Komisija europskih zajednica, 25. 7. 2001. godine, objavljuje dokument *European Governance. A White Paper (Europska vladavina. Bijela knjiga)*²⁶ u kojem konstatira kako još uvijek vlada veliko nepovjerenje građana u njezine institucije te iznosi načela tzv. kvalitetne vladavine: otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, učinkovitost, usklađenost. Ova načela trebala bi učvrstiti temelje proporcionalnosti i supsidijarnosti: »Od osmišljavanja političke mjere pa do njezine izvedbe, izbor razine na kojoj se akcija provodi (od EU do lokalne) i izbor instrumenata koji se koriste mora biti proporcionalan ciljevima koji se žele ostvariti. To znači da je, prije pokretanja inicijative, nužno sustavno provjeriti: a) je li javna akcija uistinu nužna, b) je li europska razina najadekvatnija i c) jesu li mjere, koje su odabrane, proporcionalne ciljevima. Linearan model širenja političkih mjera odozgo mora biti zamijenjen savršenim krugom, koji se zasniva na povratnim informacijama, mrežama i uključenosti na svim razinama od stvaranja politike do izvedbe.«²⁷ Sve mjere navedene u ovom dokumentu imaju za cilj što efikasnije uključiti nacionalne i regionalne aktere u proces donošenja politika Europske unije, u čemu ključnu ulogu ima razvoj civilnog društva.

Ovladati globalizacijom pomoću načela supsidijarnosti, tvrdi talijanski mislilac Pierpaolo Donati, moguće je samo ako se globalizacija »kstitucionalizira«, a to znači dati civilnom društvu i njegovim organizacijama poredak sastavljen od načela (dužnosti – prava) i regula (ustrojbene norme) koji će ravnavati odnosima između raznih komponenata. Taj poredak može stvoriti ili »viša instanca«, vlast (*gouvernement*) ili same institucije društva (*governance*). Dosadašnje moderno društvo ustrojeno je prema prvom modelu, a postmoderno društvo trebalo bi usvojiti drugi model. To je moguće samo ukoliko se na razini država takva mogućnost predvidi u njihovim ustavima.²⁸ Tako je npr. Italija 2001. godine promijenila svoj ustav i unijela odredbu koja predviđa načelo supsidijarnosti u funkcioniranju države i pojedinih regija, gdje se revalorizira supsidijarnost kako u njezinoj vertikalnoj tako i horizontalnoj dimenziji.²⁹

²⁶ Usp. KOMISIJA EUROPSKIH ZAJEDNICA, *Europska vladavina. Bijela knjiga*, u: *Revija za socijalnu politiku*, 12 (2005.) 2, 189-213.

²⁷ *Isto*, 193.

²⁸ Usp. *Isto*, 79.

²⁹ Usp. Luca ANTONINI, *La sussidiarietà e la cifra democratica del patto costituzionale*, 213; Matteo COSULICH, *La sussidiarietà come principio applicato*, 77-85. Kako na razini

Ovladati globalizacijom znači »globalizirati supsidijarnost« kao oblik svjetskog upravljanja (*gouvernance*) društvenim životom. Nakon krize binoma država – individuum, koji je bio nosilac modernog društva, dolazi oblikovanje društva koje se inspirira na načelu supsidijarnosti. Subjekt i nosilac načela supsidijarnosti nije država ni Europska unija, ni tržište, nego civilno društvo. Načelo reguliranja društvenim životom postaje *gouvernance* – koordiniranje među subjektima civilnog društva, a ne *gouvernement* – sinonim za monopol političke vlasti, političkih i ekonomskih institucija.³⁰

Naravno da se načelo supsidijarnosti, kao kriterij ovladavanja globalizacijom, ne odnosi samo na rješavanje pitanja i problematike iz sfere koju je pokrivala socijalna država. To načelo moralo bi odgovoriti i na neka druga ključna pitanja na koja nisu više sposobne odgovoriti nacionalne države: nekontrolirana uporaba zemnih dobara, tj. sve brže pretvaranje svijeta koji nas okružuje u jednostavnu »robu za razmjenu«; problem sve veće nejednakosti među ljudima i narodima koje uzrokuje globalizacija; problem priznavanja autentičnih prava naroda i pojedinaca; suzbijanje korupcije koja se planetarno razvija upravo zbog krize legaliteta i nesposobnosti nacionalnih država da se s njom efikasno suoče i pitanje proširenja demokratskih načela na sve zemlje svijeta mirnim putem.³¹

3. Supsidijarnost i Europska unija

Načelo supsidijarnosti od 1992. godine postaje ključnim pojmom za definiranje zajedničkih i nadnacionalnih te nacionalnih ovlasti država članica u Europskoj uniji.³² Te je godine, naime 7. srpnja, Ugovor iz Maastrichta kojim se ustanovljava Europska unija, u članku 3b, usvojio načelo supsidijarnosti kao način funkcioniranja ove međunarodne zajednice: »Zajednica djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene i zadataka koji su joj zadani ovim Ugovorom. U sektorima koji nisu u njezinoj isključivoj kompetenciji Zajednica intervenira, sukladno načelu supsidijarnosti, samo ako i u mjeri u kojoj postavljeni zadatci ne mogu biti ostvareni na zadovoljavajući način od strane država članica te mogu biti, zbog

Europske unije tako i u odnosu na pojedine europske države ovo je ključno iskustvo: svaki napredak u primjeni načela supsidijarnosti, na političkom, ekonomskom ili socijalnom planu, ovisi ponajprije o promjenama koje će biti unesene u postojeće zakonodavstvo. Otuda valja započeti i kada je u pitanju primjena načela supsidijarnosti u Hrvatskoj.

³⁰ Usp. Pierpaolo DONATI, *La sussidiarietà come forma di governance societaria*, 79-80.

³¹ Usp. *Isto*, 54.

³² Usp. Francesca IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007.

dimenzije dotičnog zadatka ili njegovih učinaka, bolje ostvareni na komunitarnom planu. Djelovanje Zajednice ne proteže se izvan granica nužno potrebno za ostvarenje ciljeva koje postavlja ovaj Ugovor.« Ovaj je članak pojašnjenje uvodnog članka A u kome se kaže da se ovim Ugovorom »otvara etapa u procesu stvaranja Europske unije u kojoj će odluke biti donošane što je moguće bliže građanima«. Ugovor je stupio na snagu 1. 11. 2003. godine.³³

Ovako formulirano načelo pretpostavlja utvrđivanje je li u nekom pitanju ili problematičnoj materiji, koji ne spadaju u isključivu kompetenciju Europske unije, djelovanje Unije »efikasnije« nego djelovanje na razini pojedine države članice. Tri su, dakle, pretpostavke djelovanja Unije sukladno načelu supsidijarnosti: da se ne radi o stvarima koje su u isključivoj kompetenciji Unije, da pojedina država članica nije u stanju riješiti neki problem te da Unija to može učiniti na »efikasniji« način. To, međutim, izaziva nemale poteškoće u interpretaciji načela. Ono se, naime, primjenjuje samo u sektorima koji su u kompetenciji kako Unije tako i pojedinih država članica, ali ne u sektorima koji su u isključivoj kompetenciji ili na komunitarnom ili na nacionalnom planu. Dodatnu poteškoću stvara članak 308 (bivši članak 235) koji predviđa intervenciju Unije i onda kada drukčije nije moguće postići zacrtane ciljeve, bez obzira na to je li ovakav intervent predviđen ovim Ugovorom. Ostaje, dakle, problematična podjela kompetentnosti između Unije i država članica jer se ne navode sektori u kojima je neka strana kompetentna, nego se opisuju funkcije koje dvije strane obnašaju.³⁴

U dokumentima Europske unije uglavnom se načelo supsidijarnosti shvaća kao kriterij funkcionalne podjele zadataka, što je prilično reduktivno i jednostrano poimanje toga načela. Pitanje je može li u takvim okvirima zaživjeti i ona šira i sveobuhvatnija interpretacija koja načelo supsidijarnosti

³³ O interpretaciji i primjeni ovoga Ugovora u odnosu na načelo supsidijarnosti postoji obilna literatura koja opet upućuje na mnoge druge studije o tom pitanju. Razmatra se važnost ovoga članka Ugovora i njegove primjene pogotovo na političkom planu, tj. u smislu odnosa Europske unije i pojedinih država te njihovih kompetencija (vertikalna supsidijarnost). Ne nedostaje rasprava i u pogledu primjene ove odredbe i u pogledu suradnje na socijalnom planu. Usp. Roland BIEBER, *Subsidiarität im Sinne des Vertrages über die Europäische Union*, u: Knut W. NÖRR – Thomas OPPERMANN (ur.), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit*, Tübingen, 1997., 165-184; Christian RENACHER, *Das Subsidiaritätsprinzip in der Rechtsprechung des EuGH*, u: Anna GAMPER – Peter BUSSJÄGER (ur.), *Subsidiarität anwenden*, 178-202; Herwig van STAA, *Subsidiarität in der Praxis des Europarates und des Ausschusses der Regionen*, u: Anna GAMPER – Peter BUSSJÄGER (ur.), *Subsidiarität anwenden*, 213-217.

³⁴ Pitanje točno definirane kompetencije općenito je problem kod uspostave načela supsidijarnosti, kako na razini Europske unije tako i pojedinim državama. Usp. Anna GAMPER, *Subsidiarität und Kompetenztheorie*, u: Anna GAMPER – Peter BUSSJÄGER (ur.), *Subsidiarität anwenden*, 109-134.

shvaća kao kulturalni oblik uspostave jedne nove javne, tj. društvene sfere u kojoj se primarno radi o uspostavi nove kvalitete odnosa u društvu koji nisu samo funkcionalne naravi.³⁵ Naime, više je nego očito da se u dokumentima Europske unije načelo supsidijarnosti shvaća uglavnom u njegovoj vertikalnoj dimenziji, dok je ona horizontalna zapostavljena. No pozitivna namjera da se želi odluke donositi »što je moguće bliže građanima« opravdava interpretaciju koja u načinu kako Unija govori o načelu supsidijarnosti vidi prvenstveno poticaj oživljavanju i revalorizaciji civilnog društva i njegovih sposobnosti preuzimanja ključne uloge u izgradnji modernog europskog društva. Ostaje činjenica da bi horizontalna supsidijarnost bila primjereno sredstvo kako se Europa, npr. u sferi socijalne problematike, ne bi pretvorila u »super-državu« centraliziranog tipa, nego u sustav koji će valorizirati građanske inicijative na tom planu. Takva horizontalna supsidijarnost, međutim, nije spomenuta njeđanput u više od 70 000 riječi od kojih je sastavljen europski ustav.³⁶

Valja napomenuti da je usvajanje načela supsidijarnosti u dokumentima Europske unije velikim dijelom plod političkog kompromisa. S jedne strane, željelo se odstraniti strahove Velike Britanije koja je u načinu djelovanja Unije prepoznala mogućnost erozije vlastitog nacionalnog suvereniteta i stvaranja svojevrzne konfederacije država te, s druge strane, udovoljiti njemačkim i nekim drugim zahtjevima koji nisu željeli reducirati kompetencije svojih saveznih država. Formulacija načela supsidijarnosti u dokumentima Europske unije stvara kompromis između dva poimanja kako bi Europska unija trebala izgledati. S jedne je strane federalistička vizija, a s druge strane ona minimalistička koja kompetenciju Europske unije ograničava na pitanje izgradnje što je moguće većeg tržišta uz što je moguće manje ograničenje suvereniteta pojedinih država u korist institucija Unije.

Pokazalo se, međutim, da je gotovo nemoguće načelo supsidijarnosti, onako kako ono funkcionira na nacionalnom planu u federalnim državama, jednostavno primijeniti na razini Europske unije. Dok ustavi pojedinih država jasno ocrtavaju kompetencije središnje vlasti i pojedinih država, kao npr. u Njemačkoj, Austriji ili Belgiji, to nije slučaj u odnosima Unije i država članica.³⁷ Funkcionalistički model koji usvaja Europska unija, a predviđa intervenciju Unije kada se inače ne mogu ostvariti ciljevi zacrtani u Ugovoru, ne može

³⁵ Usp. Pierpaolo DONATI, *La sussidiarietà come forma di governance societaria*, 56.

³⁶ Usp. Luca ANTONINI, *La sussidiarietà come principio costituzionale in Europa e in Italia*, u: Pierpaolo DONATI – Ivo COLOZZI (ur.), *La sussidiarietà*, 93-96.

³⁷ Usp. Thomas OPPERMANN, *Subsidiarität im Sinne des deutschen Grundgesetzes*, u: Knut Wolfgang NÖRR – Thomas OPPERMANN (ur.), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit*, 215-226.

funkcionirati bez jasno zacrtanih kompetencija. To znači da je gotovo prije svake uporabe načela supsidijarnosti nužno zatražiti mišljenje suda o tome je li Unija u nečemu kompetentna ili nije. Tada slijedi kompliciran proces utvrđivanja je li država članica uistinu nesposobna riješiti problem, je li Unija sposobna taj isti problem riješiti na efikasniji način. Jednom riječju, konkretna primjena načela supsidijarnosti, sukladno njegovoj formulaciji u dokumentima Europske unije, izuzetno je problematična.

Ono što valja naglasiti sa stajališta socijalnog nauka Crkve, gdje je načelo supsidijarnosti poprimilo definitivne obrise, činjenica je da u dokumentima Europske unije ovom načelu nedostaju neke njegove bitne dimenzije. Prije svega, nedostaje mu izričita povezanost s načelom solidarnosti bez kojega načelo supsidijarnosti postaje tehničkim modelom raspodjele funkcija upravljanja. Zatim, nedostaje njegova povezanost s recipročnošću, tj. jasna odredba da razne sfere društva moraju biti koordinirane pomoću reciprociteta. Konačno, nedostaje antropološka personalistička vizija koja je u temelju načela supsidijarnosti, s obzirom da se u temeljnim ugovorima Europske unije uglavnom zastupa jedna odviše individualistička vizija ljudskih prava.³⁸ Jednom riječju, donekle se u dokumentima Europske unije načelo supsidijarnosti svodi na tehničku normu funkcioniranja Europske unije, što je svojevrsno osiromašenje toga načela. S druge strane, što je također nedostatno, načelo supsidijarnosti postaje svojevrsan antipod načelu suvereniteta.

Problematika odnosa između pitanja suvereniteta i pitanja supsidijarnosti, te napetosti koje se pojavljaju u dijalektici između ova dva poimanja organizacije Europske unije, postaje akutna kada su u pitanju vrijednosti koje se u kontekstu Europske unije smatraju univerzalnim, kao što su ljudska prava. Ove su vrijednosti, naime, usvojene kao nezaobilazne kako u državnim ustavima tako i u međunarodnom pravu. Postoji razlika kako će se pristupiti promociji i očuvanju ovih temeljnih vrijednosti ovisno o tome na što se stavlja naglasak. Načelo suvereniteta, tj. naglašavanje zadataka koje bi trebale ostvariti države članice, naglašavat će važnost uloge koju u tom smislu mogu imati međunarodne organizacije koje ulaze u neki oblik konkurencije s onima lokalnim. Pristupiti tom problemu sa stajališta načela supsidijarnosti znači usvojiti model asistencije i kooperacije među raznim asocijacijama. Pomagati bez pokušaja uzurpacije postaje lajtmotivom djelovanja sukladno načelu supsidijarnosti.³⁹

³⁸ Usp. Pierpaolo DONATI, *La sussidiarietà come forma di governance societaria*, 68.

³⁹ Usp. Paolo G. CAROZZA, *Sussidiarietà e sovranità negli ordinamenti sovranazionali*, u: Giorgio VITTADINI, *Che cosa è la sussidiarietà*, 121-129.

Nameće se zaključak da je, pored svih nedostataka koji se mogu uočiti kako u formulaciji načela supsidijarnosti u dokumentima Europske unije tako i u pogledu njegove primjene, pozitivna činjenica što je to načelo prihvaćeno kao jedna od temeljnih odrednica budućeg razvoja Europske unije. To je razvidno i iz pojašnjenja koja tom načelu daje Ugovor iz Amsterdama (2. 10. 1997.) u kojemu se težište stavlja na okolnosti koje mogu odrediti intervencije Unije i njezine kompetencije. Naime, problem je Europske unije u tome što ne uspijeva valorizirati sve ono što se događa na razini regija koje postupno zadbivaju autonomiju unutar nacionalnih država članica. Načelo supsidijarnosti ne može ostati samo jednoznačno vertikalno, tj. definirati odnose između država i institucija Europske unije, nego mora postati i višeznačno, tj. obuhvatiti i odnose između Europske unije i regija.⁴⁰ Zato, u sklopu Ugovora iz Amsterdama, Njemačka, Austrija i Belgija donose Deklaraciju u kojoj kažu da se djelovanje Unije, sukladno načelu supsidijarnosti, ne tiče samo donosa Unije i država članica nego i odnosa Unije i drugih entiteta unutar pojedine države članice, u mjeri u kojoj ovi entiteti posjeduju zakonodavnu ovlast koju im dodjeljuje nacionalno zakonodavstvo.⁴¹

Problematičnost usvajanja načela supsidijarnosti u dokumentima Europske unije nazire se i iz načina kako se u njima gleda na rješavanje problematike iz socijalne sfere. S obzirom da nije prihvatljiv model koji sve prepušta zakonitostima tržišta, kao što je to bio slučaj u SAD-u, a ni model koji sve prepušta vrhovnom političkom autoritetu, vizija u dokumentima Europske unije nastoji s jedne strane omogućiti kompetitivnost tržišta i, s druge strane, zadržati političku kontrolu nad eventualnim nejednakostima. Temelji socijalnog poretka ostaju tržište i konkurentnost s jedne strane, te jednake mogućnosti za sve građane s druge strane.⁴² Razvidno je da socijalni poredak u ovoj viziji ostaje samo jedna od varijacija onih modela koji su bili prisutni u dosadašnjim rješenjima unutar država članica. Ovi modeli, međutim, doživljavaju duboku krizu.⁴³

⁴⁰ Usp. Luca ANTONINI, *La sussidiarietà come principio costituzionale in Europa e in Italia*, 97.

⁴¹ Usp. Annegret EPPLER, *Föderalismus-Reform und Europäischer Verfassungsvertrag: Verhandlungspositionen und Kompromissfindung in Fragen der Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten*, u: Anna GAMPER – Peter BUSSJÄGER (ur.), *Subsidiarität anwenden*, 86-108.

⁴² Usp. Romano PRODI, *La mia visione dell'Europa*, u: RAZNI AUTORI, *Per l'economia italiana. Scritti in onore di Nino Andreatta*, Bologna, 2002., 20.

⁴³ Usp. Pierpaolo DONATI, *Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del benessere*, u: Giorgio VITTADINI (ur.), *Che cosa è la sussidiarietà*, 38-40.

Da bi ubrzala i pospješila razvoj supsidijarnog djelovanja Europska komisija 2003. godine objavljuje *Zelenu knjigu o službama od općeg interesa* koja je trebala pokrenuti raspravu o ovoj problematici. Nakon provedenih konzultacija objavljuje, 2004. godine, *Bijelu knjigu o službama od općeg interesa* s ciljem stvaranja neke opće regulative kojom će se ravnati sve države članice kada budu određivale kriterije po kojima će se pružati javne usluge.⁴⁴ Naglašeno je glavno načelo da »službe od općeg interesa trebaju biti organizirane i tako da budu što bliže građanima te da se mora strogo poštivati načelo supsidijarnosti. Komisija uvažava bitnu ulogu država članica te regionalnih i lokalnih vlasti u pitanjima službi od općeg interesa. Ta se uloga odražava u javnim politikama Zajednice koje se odnose na službe od općeg interesa, a temelje se na različitim stupnjevima djelovanja i korištenju različitih instrumenata u skladu s načelom supsidijarnosti.«⁴⁵ Naravno da Komisija namjerava pratiti i vrjednovati napredak u tom procesu, a »to ponajprije uključuje pristup službama, posebice međudržavnim službama od općeg interesa, na cijelom teritoriju Unije i za sve grupe stanovništva, zatim financijsku dostupnost službi, uključujući i posebne programe za osobe s niskim primanjima, fizičku zaštitu, sigurnost i pouzdanost, kontinuitet, visoku kvalitetu, mogućnost odabira, transparentnost te pristup informacijama pružatelja usluga i regulatornih tijela.«⁴⁶ Posebna se pozornost posvećuje financiranju službi od općeg gospodarskog interesa kako se ne bi poremetila konkurencija unutar zajedničkog tržišta, što otvara potrebu definiranja kriterija kada i u kojim slučajevima dotacije ovim službama predstavljaju državnu pomoć.⁴⁷

4. Kriza socijalne države i supsidijarnost

Europa 16. stoljeća bila je poprište vjerskih ratova gdje je vladala klima svojevrsne sveopće netrpeljivosti, što je ozbiljno ugrozilo dobrobit cijelog pučanstva i cijele regije. U ovakvom stanju postavilo se pitanje kako ustrojiti neka pravila ili način djelovanja ljudskih zajednica kako bi se nasilje moglo držati pod kontrolom i tako osigurati napredak i blagostanje, ali i kakvu-takvu socijalnu sigurnost. Thomas Hobbes (1588. – 1679.) polazi od uvjerenja kako takvo stanje samo potvrđuje vjekovni aksiom da je *homo homini lupus*, tj. da su nasilje i

⁴⁴ Usp. KOMISIJA EUROPSKE UNIJE, *Bijela knjiga Europske unije o službama od općeg interesa* (2004.), I. dio, u: *Hrvatska javna uprava*, (2006.) 4, 35-49.

⁴⁵ *Isto*, 42-43.

⁴⁶ *Isto*, 46.

⁴⁷ Usp. KOMISIJA EUROPSKE UNIJE, *Bijela knjiga Europske unije o službama od općeg interesa* (2004.), II. dio, u: *Hrvatska javna uprava*, (2007.) 1, 37-49.

neodgovornost sastavni dio čovjekove »naravi«, te postavlja pitanje kako prijeći iz sfere prirode ili naravi, tj. iz sfere okrutnosti, ratova, nasilja i socijalnih konflikata, u sferu civilizacije, tj. sferu odgovornosti, suradnje i socijalne sigurnosti. Hobbesov prijedlog novog socijalnog poretka temelji se na ugovoru koji sklapaju razne strane u konfliktu te na taj način nekoj trećoj instanci, *Levijatanu* povjeravaju autoritet, ovlast i moć kojima će osiguravati slobodu, socijalni mir i blagostanje. Sve se strane odriču vlastitih prerogativa u korist trećega koji će bdjeti nad poštivanjem pravila igre te osiguravati da nitko nikome ne povrjeđuje zajamčenu slobodu. Ovakvo Hobbesovo rješenje postalo je paradigma uspostave socijalne države, bez obzira na to što je ova »treća instanca« koja ugovorom zadobiva mandat vladanja situacijom u pojedinim povijesnim periodima bila apsolutni monarh, republika ili država. Jednom riječju, država postaje apsolutnim gospodarom nad sveopćim društvenim životom, a civilno društvo i politika stapaju se u jedinstvenu cjelinu. Svi dosadašnji modeli uspostave socijalne države u Europi temeljili su se na ovakvim Hobbesovim rješenjima u kojima je uspostava i održavanje socijalnog blagostanja zadatak koji izvršava vrhovni autoritet u državi. Svojevrсна varijanta ovoga modela zaživjela je u SAD-u gdje je socijalno blagostanje stvar samo tržišta i njemu imanentnih pravila, a država ima zadatak kontrole kako bi svi tržišni subjekti poštivali neka osnovna pravila tržišta.⁴⁸

Na europskim prostorima modeli uspostave socijalne države nastojali su odgovoriti na novonastale probleme pomoću tzv. »socijalnog uključivanja« univerzalnog karaktera, tj. davanjem mogućnosti svima da se uklupe u društveni sustav pod uvjetom da se ispunjavaju određene karakteristike. To je tzv. »selektivni univerzalizam«: ako netko nema određene karakteristike, isključen je iz društvenog sustava. Ulazi se u nacionalni državni socijalni sustav (Hobbesova tipa), tj. u posjed određenih prava i dužnosti na temelju kojih netko stječe »socijalno građanstvo«, na razne načine: davanjem beneficija, davanjem poticaja itd. Ovakav model socijalnog uključivanja ušao je u krizu zbog nekoliko čimbenika. Prvi je čimbenik problem kriterija na temelju kojih se nekome nešto daje ili na temelju kojih netko može ravnopravno sudjelovati u natjecanjima i kompeticiji, uslijed čega neminovno nastaju kategorije uključenih u sustav i kategorije isključenih iz tog sustava. Sve je zapravo prepušteno samovolji države. Drugi je čimbenik činjenica da se kriteriji mijenjaju: uglavnom su to bili kriteriji pripadnosti jednoj državi (kriteriji moderne), dok sve više danas na snazi dobivaju kriteriji koji djeluju na temelju pripadnosti nekoj društvenoj

⁴⁸ Usp. Pierpaolo DONATI, *Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del benessere*, 33-37.

skupini (kriteriji postmoderne). Netko je uključen u društvene sustave ne zato jer je građanin jedne države, nego zato jer pripada nekoj socijalnoj skupini, neovisno o državi. Tu nastaje mogućnost preokreta u smjeru stvaranja novog socijalnog poretka ili modela na temelju načela supsidijarnosti. Rađa se svojevrsna fleksibilizacija uključivanja u društvene sustave: netko može biti uključen pod određenim uvjetima, u odnosu na samo neke situacije, samo na određeno vrijeme itd. Sve to znači da novi socijalni poredak ili ustroj socijalne države mora riješiti temeljnu dilemu: dopustiti socijalnu diferencijaciju, ali i osigurati dovoljnu socijalnu integraciju. Mora društvo učiniti neovisnim o državi, ali mora sve koordinirati i usmjeravati prema zajedničkom dobru: novi socijalni poredak može nastati samo kao alternativa Hobbesovim rješenjima u kojima država ima monopol nad društvom u smislu jednog »supsidijarnog socijalnog poretka« utemeljenog na odnosima društvenosti i pluralnosti.⁴⁹

Razlozi su krize dosadašnjih modela uspostave socijalne države mnogostruki. Ponajprije, u svim tim modelima, kada se radi o tome tko i u kojoj mjeri ima udjela u socijalnim programima, drugim riječima tko ima pravo na građansku pripadnost sa svim pravima i dužnostima, važnost imaju samo kriteriji ekonomske i političke naravi. Svi ostali čimbenici ostaju u drugom planu. Zatim, svi dosadašnji modeli poznaju samo kombinaciju individualnih sloboda s jedne i kolektivne kontrole s druge strane. Ne postoji nikakva alternativa koja bi uvažavala i odnose među ljudima, oblike njihova udruživanja itd. Konačno, ako se svi modeli socijalne države temelje na svojevrsnoj razmjeni ekonomskog ili političkog tipa, kako će status »građanina« steći osobe koje su zapostavljene i nesposobne za bilo kakvu razmjenu? Ovi modeli nužno rađaju nepravdu koja sa sobom nosi sve veću mogućnost socijalnih patologija. Stoji tvrdnja da je na djelu proces velike preobrazbe socijalne države te kako »valja tragati za novim oblicima socijalne solidarnosti u društvu. Iskustvo nam svjedoči kako manjak socijalne pravde i solidarnosti povećava socijalnu patologiju, a to, kao što pokazuje primjer SAD-a, dovodi do toga da socijalnu supstituira policijska država«.⁵⁰

Postoji li alternativa dosadašnjim, tzv. Hobbesovim sustavima socijalne države? Alternativa je nužna pogotovo iz dvaju razloga. Ponajprije, globalizacija nameće društvene sustave koji ne priznaju autoritete kao što je to bio Levijatan Thomasa Hobbesa. Autoriteti postaju »desakralizirani« i opstaju zahvaljujući drugim kriterijima nego što su bili oni koji su se temeljili na ugovoru zaraćenih strana u Europi 16. stoljeća. Osim toga, i civilno društvo radikalno

⁴⁹ Usp. *Isto*, 27-31.

⁵⁰ Vlado PULJIZ, *Neoliberalizam i socijalna država*, 129; usp. Pierpaolo DONATI, *Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del benessere*, 41-42.

se promijenilo u odnosu na ono iz 16. i 17. stoljeća. Današnji su građani zreliji, samosvjesni, kreativniji, samostalno pristupaju rješavanju problema, razvijaju tercijarni sektor, jednom riječju, žele biti tvorci vlastitog boljitka, a ne sve prepuštiti autoritetu neke »treće instance«.⁵¹

Svaka alternativa dosadašnjim modelima socijalne države mora voditi računa o nekoliko nepobitnih činjenica. Prvo: novi model socijalne države ne može biti stvoren na temelju jedne negativne antropologije kao što je to bilo u Hobbesovu rješenju. Čovjek nije samo zvijer koju je potrebno kontrolirati nego osoba s dostojanstvom i pravima, sposoban stvarati solidarne odnose, biti aktivan kreator vlastite egzistencije. Drugo: novi model socijalne države ne može biti ograničen samo na dosadašnju podjelu između javnog sektora (država) i privatnog (tržište koje se ravna prema načelu *homo homini lupus*). Pravi izazov predstavljaju novi oblici usluga koje su od općeg interesa i valja ih vrjednovati neovisno o tome tko te usluge daje. Očito je da novi socijalni modeli moraju obuhvaćati i sektore koji se smještaju između državnog i privatnog sektora, kao što su npr. razne udruge ili drugi raznovrsni oblici građanskog udruživanja. Treće: kulturalni i religiozni identiteti ne smiju biti shvaćeni samo kao privatni oblici života građanina pojedinca, tj. beznačajni u javnom sektoru i u socijalnoj državi. S obzirom da su te razlike uvijek prisutne i mogu izazvati sukobe, valja ih uključiti u stvaranje novih modela socijalne države. Četvrto: umjesto da cjelokupna kontrola nad učincima socijalne države bude centralizirana u političkim i socijalnim institucijama države, ona mora postati zadatkom raznih grupacija koje čine tzv. socijalnu mrežu. Jednom riječju, novi modeli socijalne države ne sastoje se u daljnjem apsolutiziranju individuuma, nego u uvažavanju svekolikih odnosa koje čovjek i građanin uspostavlja, u uvažavanju svih oblika njegova organiziranja s ciljem aktivnog sudjelovanja u stvaranju socijalne države i blagostanja, kako individualnog tako i kolektivnog.

Svaki alternativni model socijalne države mora usvojiti drukčiju definiciju pojmova dobrobiti i blagostanja. Nedovoljno je ove pojmove shvatiti isključivo u materijalističkom, utilitarističkom i individualističkom smislu. Oni u svojoj definiciji sadržavaju prvenstveno sve čovjekove odnose i načine organiziranja koji imaju cilj učiniti čovjeka aktivnim kreatorom vlastite egzistencije. Sreća čovjeka rađa se u odnosima, a ne u stvarima ili robi. To znači da će sve mjere koje bude usvojila nova socijalna država morati, kao *conditio sine qua non*, uključiti i etičku dimenziju. Alternativa Hobbesovoj državi nije minimalna država (Proudhon), nego »odnosna« država, država koja se temelji na odnosima.⁵²

⁵¹ Usp. Isto, 42-43.

⁵² Usp. Isto, 43-47.

Valja napomenuti kako postoji opravdana bojazan da će prijelaz na nove modele socijalne države koji naglašavaju važnost civilnog društva i njegovih sloboda, a nastoje smanjiti udio države u cjelokupnom planiranju i organiziranju društvenog djelovanja, u dogledno vrijeme doživjeti svojevrсно usporavanje, zahvaljujući trendovima koji dolaze iz SAD-a nakon 11. rujna 2001. godine. Naime, nakon velikog terorističkog napada, SAD kao prioritet, umjesto slobode, uvodi sigurnost. Prisutna je na američkim prostorima težnja za ponovnim jačanjem države i njezinih institucija koje će biti prilagođene rizicima globalizacije.⁵³

Ovo svakako može usporiti načelnu spremnost ustroja društva sukladno načelu supsidijarnosti, ali, barem što se europskih prostora tiče, proces »globaliziranja supsidijarnosti« ne može biti zaustavljen.

5. Supsidijarnost u kontekstu demokratskog političkog sustava

Načelo supsidijarnosti nije samo neko normativno načelo nego proizlazi iz jedne precizne antropološke vizije. Radi se o metafizičkoj definiciji osobe, njezine društvene dimenzije, zbog čega društvo ne može biti »iznad« individuumu. Ono može biti samo plod odnosa među osobama i, u odnosu prema osobi, biti funkcionalnog karaktera. Slično možemo reći i za poimanje zajedničkog dobra koje, u odnosu na osobu, ima tri karakteristike: respekt ljudske osobe, društveni boljitak ili boljitak skupine te stabilnost i sigurnost pravednog poretka. Sve su to logične posljedice metafizičkog poimanja osobe gdje je osoba metafizički nadređena društvu i državi.

Ova metafizička superiornost osobe nad društvom i državom tiče se i superiornosti zajednica, kao što je obitelj, u odnosu na društvo i državu. Zajednica je metafizička stvarnost, društvo to nije. Zajednica ima smisao postojanja u njoj samoj, društvo ga ima u odnosu na cilj koji želi postići. Metafizički je zajednica superiorna nad društvom. Nužno je, stoga, da načelo supsidijarnosti počiva na definiciji osobe i onim oblicima zajednice koji su pretpostavka postojanja društva.⁵⁴

Može li ovakvo poimanje načela supsidijarnosti biti kompatibilno s modernim ustrojem demokratskog društva? Pokušaji uvođenja toga načela u sveopće funkcioniranje javnog života države, društva i međunarodnih odnosa

⁵³ Usp. Anđelko MILARDOVIĆ, *Neoliberalna globalizacija. Transformacija društva i država u doba druge moderne*, u: Davorka VIDOVIĆ – Davor PAUKOVIĆ, *Globalizacija i neoliberalizam*, 72-73.

⁵⁴ Usp. Paolo del DEBBIO, *Fondamenti filosofici del principio di sussidiarietà*, 51-58.

predstavlja, kako neki rekoše, »treću reformu« u povijesti demokracije. Radi se o sasvim novom načinu kako »demokratizirati demokraciju«. Prva reforma bila je u prijelazu gradova-država iz njihova nedemokratskog statusa u demokratske entitete i republike (5. stoljeće prije Krista). Druga reforma dogodila se kada se demokracija unutar gradova-država (direktna demokracija) pretvorila u predstavničku demokraciju država-nacija (indirektna demokracija). Ono što je bilo moguće postići unutar malenih polisa, izravnim uključivanjem naroda u sve odluke koje su bile važne za život, postalo je nemoguće u širim okvirima. Treća reforma bila bi ona aktualna: kao odgovor na krizu države-nacije, nastaju novi entiteti nadnacionalnog i transnacionalnog karaktera (Europska unija, Svjetska trgovinska organizacija, Međunarodni monetarni fond). Države-nacije postaju nesposobne same rješavati mnoga pitanja i moraju dio svog suvereniteta prepustiti nadnacionalnim organizacijama.⁵⁵

Ova treća faza reforme demokracije posebno je problematična, prije svega stoga jer većina nadnacionalnih organizacija nije izabrana demokratskim putem. Predstavnike u Monetarnom fondu ili Svjetskoj trgovinskoj organizaciji nije nitko birao, a i unutar Europske unije glavne strateške odluke donose se na razini Europske komisije, a ne u parlamentu, jedinom organu u koji su građani birali predstavnike. To može imati dalekosežne posljedice.⁵⁶

Dok se u prvim dvjema reformama demokracije uspjelo zadržati osnove demokratskog odlučivanja, u ovoj trećoj fazi, u dijelektici između efikasnosti i demokratske participacije, ova druga dimenzija izlazi bitno narušena. Novonastajući međunarodni organizmi bacaju u krizu modalitete demokracije koji su bili ustaljeni u državama-nacijama. Glavni je lijek takvom stanju politička revalorizacija civilnog društva sukladno načelu supsidijarnosti, tj. pokušaj da civilno društvo postane odlučujući čimbenik političkog djelovanja i odlučivanja, ali i jedan od glavnih nosilaca sveukupnog društvenog života. Na taj bi način onaj antropološki i filozofski temelj načela supsidijarnosti postao sredstvom ozdravljenja modernog demokratskog sustava.

Razlog zašto bi moderne demokracije unijele načelo supsidijarnosti u vlastite ustave leži u činjenici da je demokracija građena na načelu predstavnništva (indirektna demokracija) već donekle nadiđena zato jer svi moderni ustavi predviđaju neke vrijednosti koje se smatraju ustavnima ili apsolutnima i koje uvijek vrijede bez obzira na načelo većine i manjine u demokratskom

⁵⁵ Usp. Luca ANTONINI, *La sussidiarietà e la cifra democratica del patto costituzionale*, 214.

⁵⁶ Usp. Peter BUSSJÄGER, *Die Beteiligung nationaler und regionaler Parlamente an der EU-Rechtsetzung – Chance oder Vortäuschung von Partizipation*, u: Anna GAMPER – Peter BUSSJÄGER (ur.), *Subsidiarität anwenden*, 61-76.

sustavu. Stupanj sloboda, lista vrijednosti i prava definiraju limit načela većine u modernoj demokraciji.

Ovdje postaje razvidno da reforma moderne demokracije ne može biti učinkovita ako ne usvoji načelo supsidijarnosti. Naime, dok se danas s jedne strane naglašavaju slobode u sferi privatnog života (spolna sloboda, sloboda na smrt, na pobačaj), ne postoji isto takva spremnost priznavanja socijalnih sloboda (kao što je npr. sloboda odabira usluga između javnih (državnih) ili privatnih subjekata itd). A upravo se ovdje odigrava glavna reforma moderne demokracije: prijelaz iz sloboda koje osigurava država (stara socijalna prava) na slobode koje osigurava društvo (nova socijalna prava). Naravno da je pretpostavka svega prijelaz iz jedne negativne antropologije (*homo homini lupus*) na pozitivnu viziju čovjeka koja će vrjednovati čovjekovu kreativnost i poduzetnost.⁵⁷ U suprotnom demokracija ostaje bez svog temelja, a to je čovjek koji želi biti aktivan kreator svoje svakodnevice, bez potrebe da svoje težnje prepusti nekom modernom Levijatanu, pa zvao se on i politički sustav moderne indirektno demokracije. Naime, postalo je nemoguće građanstvo nacionalnog tipa pretvoriti u građanstvo planetarnog tipa. Valja stvoriti društveno građanstvo koje izrasta iz samoga društva i njegovih organizacija, načela i regula, bez ikakva političkog monopola, ali koje će uvažavati političku vlast koja će jamčiti poštivanje regula u sektorima od javnog interesa.⁵⁸

S pravom se, dakle, supsidijarnost definira kao »opća norma naravnog prava koja se nalazi u temelju svakog uređenja ljudskog društva«,⁵⁹ a »demokratski sustav, po svojoj naravi, crpi unutarnju snagu i nalazi svoje opravdanje upravo u zalaganju, prije svega, na individualnoj i mjesnoj razini. U njegovoj je biti poticati ljude, pojedince i slobodna udruženja građana na odgovorno zalaganje u političkom, socijalnom, gospodarskom i kulturalnom životu«.⁶⁰

6. Političko uređenje države i supsidijarnost

S političke točke gledišta supsidijarnost stavlja u drugi plan pitanje oblika vlasti, a odnosi se na problem do koje granice seže prvenstveno politički autoritet, na temelju kakvih kriterija i s kakvim zadacima. U tom smislu supsidijarnost

⁵⁷ Usp. Luca ANTONINI, *La sussidiarietà e la cifra democratica del patto costituzionale*, 215-218.

⁵⁸ Usp. Pierpaolo DONATI, *La sussidiarietà come forma di governance societaria*, 82-83.

⁵⁹ Josip JELENIĆ, *Ostvarivanje načela supsidijarnosti*, 330.

⁶⁰ *Isto*, 327.

može biti efikasno sredstvo nadilaženja moderne krize tradicionalnog oblika politike koja svoju demokratičnost temelji na izboru predstavnika, na načelu suvereniteta pojedinaca. Načelo supsidijarnosti ponovno u prvi plan stavlja sve mogućnosti uspostave suvereniteta zajednice ili naroda.⁶¹

Ovdje imamo u vidu prvenstveno tzv. vertikalnu supsidijarnost koja se artikulira oko pitanja do koje mjere i na koji način središnja politička vlast ili uopće viša instanca političke moći može ili mora uvažavati niže instance u državi, kao što su regije, pokrajine, gradovi ili općine.⁶²

Temeljni je problem u tome što je teško načelo supsidijarnosti primijeniti više-manje na jednak način u raznim europskim sredinama koje su izrasle iz različitih zakonodavnih pretpostavki vlastitog političkog ustroja. Vertikalna supsidijarnost, primijenjena na politički sustav, bila je primjenjivana uglavnom u anglosaksonskim sredinama gdje postoji specifično zakonodavstvo (tzv. *common law*), različito od onoga u drugim europskim zemljama. Ondje postoji zakonska regulativa koja polazi od pretpostavke da lokalna zajednica rješava sve lokalne probleme jer to spada u njezinu »narav«, te bilo kakva direktiva odozgo nije potrebna niti zakonski moguća. Lokalna vlast obraća se višoj instanci samo kada i ukoliko to smatra potrebnim. Inicijativa kreće od niže instance prema višoj. U ostalim sredinama lokalna zajednica rješava ona pitanja koja su joj dodijeljena snagom neke norme dotičnog zakonodavstva. Lokalne zajednice nemaju generalne i »naravne« kompetencije koje bi im bile vlastite snagom njihova postojanja. Njihova je kompetencija samo ona koja je definirana normom. Obraćaju se višoj instanci kada to norma ili ustavni propis propisuje. Drugi je problem što nije dovoljno teoretski omogućiti svojevrsnu autonomiju lokalnoj zajednici, nego joj se izvršenje zadataka u njezinoj kompetenciji mora i efektivno omogućiti. Drugim riječima, supsidijarnost na političkom planu koja poprima oblik nekog modela federalizma kao pretpostavku traži i fiskalnu supsidijarnost ili fiskalni federalizam. U tom je smislu supsidijarnost na političkom planu nedjeljivo povezana sa supsidijarnošću na gospodarskom i socijalnom planu.⁶³ Jednom riječju, nedovoljno je vertikalnu supsidijarnost poistovjetiti s decentralizacijom. Radi se prije svega o potenciranju autonomije raznih institucionalnih subjekata s ciljem nadilaženja podjele između lokalnih i nacionalnih interesa. Radi se o definiranju potreba od javnog značaja kojima udovoljavaju ravnopravno kako lokalne zajednice tako i središnja vlast. Pod određenim uvjetima

⁶¹ Usp. Giorgio VITTADINI, *Il principio di sussidiarietà tra storia e prospettiva*, 17.

⁶² Usp. Ivan BORAS, *Nacija-država, demokracija i regionalizam*, Zagreb, 1994.

⁶³ Usp. Maurizio Ettore MACCARINI, *I modelli di attuazione della sussidiarietà orizzontale*, u: Pierpaolo DONATI – Ivo COLOZZI (ur.), *La sussidiarietà*, 115-116.

supsidijarnost zahtijeva centralizaciju, tj. centralizirane institucije koje će omogućiti ostvarenje supsidijarnosti. Iskustvo iz Mađarske govori da je ondje bila potrebna decentralizacija ne zato jer to zahtijeva načelo supsidijarnosti, nego je decentralizacija bila potrebna kako bi se mogla ostvariti supsidijarnost.⁶⁴

U tom smislu federalizam može biti shvaćen na dvojak način: kao raspodjela vlasti na teritoriju, od središta prema periferiji (isključivo vertikalna dimenzija supsidijarnosti), ili kao sustav koji će spojiti vertikalnu i horizontalnu supsidijarnost, tj. otvoriti prostor novim društvenim subjektima, neprofitnim udrugama i obiteljima koje tako postaju proizvođačima dobara neovisno o ograničenjima državne vlasti. Federalizam tako može biti sustav središnje vlasti koja daje svojevrsnu koncesiju (a ne pravo) regijama, tako što središnja vlast ostaje hijerarhijski jača od pokrajinskih vlasti, ali može biti sustav pokrajinskih vlasti bez središnje vlasti, osim one koja će koordinirati ono najnužnije. U ovom modelu federalizam nije decentralizacija, jer dok u decentralizaciji ostaje uvijek na snazi jaka središnja vlast, superiorna nad ostalima, u drugom modelu federalizma pojedine vlasti ostaju hijerarhijski istovrijedne. Prvi je model onaj prema kojemu funkcionira politički sustav u SAD-u, a drugom modelu teži Europska unija u svojem zakonodavstvu.⁶⁵ Jedno je sigurno: svi dosadašnji oblici federalizma ili federacije ne inspiriraju se nužno na načelu supsidijarnosti. Abraham Lincoln formulira načelo supsidijarnosti u smislu da je zabranjeno središnjoj vladi intervenirati u kompetencije manjih zajednica (načelo *laissez-faire*). Papa Lav XIII., naprotiv, shvaća supsidijarnost kao dužnost intervencije ondje gdje je to potrebno kako bi se osigurala naravna prava osobama i zajednicama.⁶⁶

S obzirom da se politička situacija u modernoj Europi znatno promijenila jer, za razliku od 50-ih godina prošlog stojeća, kada je samo Njemačka bila federalna država, danas većina europskih država jest ili ide u smjeru federalizma.⁶⁷ Postavlja se temeljno pitanje kako spojiti federalizam i horizontalnu supsidijarnost kako bi se nadišao dosadašnji sustav političkog uređenja kako nacionalnih država tako i međunarodne zajednice. To je moguće ostvariti tzv. integralnim federalizmom, svojevrsnim spojem federalizma i personalizma,

⁶⁴ Usp. Peter KOSŁOWSKI, Subsidiarität als Prinzip der Koordination der Gesellschaft, u: Knut Wolfgang NÖRR – Thomas OPPERMAN (ur.), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit*, 40-41.

⁶⁵ Usp. Luca PESENTI, Federalismo e sussidiarietà: un nesso necessario?, u: Pierpaolo DONATI – Ivo COLOZZI (ur.), *La sussidiarietà*, 38.

⁶⁶ Usp. Pierpaolo DONATI, La sussidiarietà come forma di governance societaria, 65-66.

⁶⁷ Usp. Luca ANTONINI, La sussidiarietà come principio costituzionale in Europa e in Italia, 96-97.

tj. federalizmom koji nije shvaćen samo kao model organiziranja države u nekom hijerarhijskom smislu preko vertikalne supsidijarnosti, nego kao sveopći model organizacije društva, počevši od bazičnih zajednica i posredničkih tijela, kako smatra francuski mislilac Alexandre Marc. Ovakav se federalizam definira četirima pojmovima a to su: autonomija, kooperacija, supsidijarnost i participacija. Autonomija pojedinih entiteta unutar države jedini je način da se osigura donošenje odluka što je moguće bliže ljudima i omogućiti višestruki način stjecanja »prava građanstva«, a ne samo onaj koji je povezan uz pripadnost jednoj centraliziranoj državi. Kooperacija omogućava nadilaženje individualizma i anarhije te slobodno organiziranje građana s ciljem rješavanja zajedničkih problema. Supsidijarnost želi omogućiti da se rješenja problema donose ondje gdje problemi nastaju. Participacija želi biti alternativa demokratskom modelu uređenja društva kakvo danas poznajemo gdje građanin postaje aktivnim sudionikom politike samo kod izbora. U ovakvom obliku federalizma otvara se mogućnost sudjelovanja u političkom životu na svim razinama i u svim oblicima organiziranja građana. Naravno da postoje i drukčiji modeli shvaćanja federalizma. No, ono što ih objedinjuje svakako je poimanje načela supsidijarnosti prema kojemu će država intervenirati u rješavanju problema samo ukoliko niže društvene zajednice i skupine nisu u stanju to učiniti.⁶⁸ Drugim riječima, načelo supsidijarnosti ima svoje mjesto u kontekstu federalizma samo ukoliko ovaj uspije usvojiti kako vertikalnu tako i horizontalnu dimenziju toga načela. Možda je najdalje na ovim europskim prostorima išla Njemačka gdje je Ustavni sud prosudio da više političke instance, npr. općine, koje vlastitim poduzećima žele ostvariti neke usluge od općeg interesa, moraju dokazati ne samo da to mogu učiniti »isto tako dobro« kao privatni subjekti, nego da to mogu učiniti »bolje« od ovih posljednjih. Sličnih primjera ima i u SAD-u. Koliko je pojam autonomije važan za uspostavu načela supsidijarnosti, razvidno je i iz činjenice da su se npr. u Italiji prve eksplicitne formulacije i primjene načela supsidijarnosti, i u njegovoj horizontalnoj dimenziji, dogodile u kontekstu reforme teritorijalnih autonomija i njihovih napora oko organizacije socijalne problematike. Simptomatično je da su se ondje novi modeli socijalne države koji više uvažavaju supsidijarnost počeli primjenjivati najprije u pojedinim regijama, a tek potom na državnoj razini. Naravno da je ovdje ključnu ulogu odigrala reforma talijanskog ustava u kojemu je, u članku 118, usvojeno načelo supsidijarnosti.⁶⁹

⁶⁸ Usp. Luca PESENTI, *Federalismo e sussidiarietà: un nesso necessario?*, 42-45.

⁶⁹ Usp. Luca ANTONINI, *La sussidiarietà come principio costituzionale in Europa e in Italia*, 100-103.

Kako u SAD-u tako je i u Europi, kada je u pitanju federalizam, načelo supsidijarnosti shvaćeno je uglavnom u političkom smislu riječi, a još uvijek nedovoljno kao načelo koje obuhvaća i druge nepolitičke sfere. Jasno je da takvo shvaćanje i primjena načela supsidijarnosti olako mogu širom otvoriti vrata nekom novom obliku lokalnog centralizma.⁷⁰

Očito je, na političkom planu, glavni problem supsidijarnosti njegova pozicija između politike i prava. Naime, kada govorimo o načelu supsidijarnosti koje bi trebalo postati zakonodavno i administrativno načelo funkcioniranja države i društva, glavni problem sastoji se u tzv. »konstitucionaliziranju supsidijarnosti«, tj. u stvaranju juridičkog aparata koji će takvo funkcioniranje omogućiti. Iskustva govore kako se često događa da se konkretna primjena kako vertikalne tako i horizontalne supsidijarnosti, čak i kada je u skladu s ustavom, sokobljava s mnogim drugim juridičkim odredbama. Jednom riječju, i u zemljama koje su učinile značajan napredak u primjeni načela supsidijarnosti, pogotovo u smislu koordiniranja djelatnosti između države i regija, gradova i općina, osjeća se potreba jasnijeg juridičkog definiranja ovog načela. Ovaj nedostatak posebno je vidljiv kada ustavni sudovi donose odluke o tome kako primijeniti načelo supsidijarnosti. Naravno da u tom smislu glavni teret posla pada na leđa zakonodavcu i pravnoj znanosti. Još uvijek se, međutim, načelo supsidijarnosti smješta prvenstveno u sferu politike, a manje u sferu prava.⁷¹ Između ostaloga, postavlja se pitanje: ako središnja državna vlast omogućava administrativnu supsidijarnost, tj. decentralizaciju službi i kompetencija, ostaje li zakonodavna vlast samo u rukama središnje vlasti ili se i ona supsidijarno pomiče na niže instance? Ovo pitanje različito je riješeno u različitim državama.⁷²

Ovaj se problem, opet na političkom planu, još jače nameće kada je u pitanju vertikalna supsidijarnost koja bi trebala definirati odnose unutar jedne države, između regija ili saveznih država s jedne strane, te lokalne zajednice, općina i gradova s druge strane. Zorno to pokazuju primjeri iz Italije i Austrije.

U Italiji se vertikalna supsidijarnost još uvijek ogleda u činjenici da je, na inicijativu države, svaka pojedina regija obvezatna ustrojiti se supsidijarno, tj. djelovati u koordinaciji sa subregionalnim organizacijama, zbog čega su obvezatne ustrojiti i posebno tijelo koje bi takav supsidijarni model dje-

⁷⁰ Usp. Pierpaolo DONATI, *La sussidiarietà come forma di governance societaria*, 67.

⁷¹ Usp. Fulvio CORTESE, *Sussidiarietà come principio legislativo e amministrativo*, u: Anna GAMPER – Peter BUSSJÄGER (ur.), *Subsidiarität anwenden*, 61-76.

⁷² Kako to izgleda u Italiji, gdje legislativa ostaje uglavnom u nadležnosti države, usp. Matteo COSULICH, *La sussidiarietà come principio applicato*, 77-78.

lovanja poticao i koordinirao. Regije koje imaju poseban status, kao što su npr. regije Bolzano i Trento mnogo toga rješavaju na svoj specifičan način. U Austriji primjena načela supsidijarnosti ide korak dalje i ne ostaje rezervirana na regionalnu sredinu. Naime, u Austriji postoji federacija općina (*Gemeindebund*) i federacija gradova (*Städtebund*). Ove dvije federacije punopravno predstavljaju interese građana. U praksi su se uvažili svi oni povijesni oblici samoorganiziranja gradova i općina koji su već postojali, ali su sada dobili veći juridički i zakonodavni značaj i na nacionalnom planu. Unutar federacije općina postoje posebne regionalne sekcije zadužene za odnose između ove federacije i regija. Ova federacija od 1996. godine ima svoj ured u Bruxellesu, a u nju je uključeno oko 70% cjelokupnog austrijskog građanstva. Slično je organizirana i federacija gradova koja također ima definirane odnose s državom, regijama i ustanovama Europske unije. Važno je napomenuti da obje federacije jesu predstavnička tijela i taj im status daje Ustav. Olakotna okolnost u Austriji jest činjenica da je država zapravo samo »prepoznala« već postojeće oblike samoorganiziranja, dok u mnogim drugim zemljama ona mora tek iznaći oblike suradnje središnje vlasti i nižih instanci. No iskustva iz zemalja koje su barem donekle usvojile načelo supsidijarnosti u raspodjeli ovlasti između raznih razina vlasti u jednom društvu govori da je uvijek nužno uspostaviti jedan organ koji će ovu raspodjelu koordinirati. Tako je npr., nakon što je Ugovor iz Maastrichta naložio svim državama članicama strožu kontrolu javne potrošnje, u Austriji je ustanovljen tzv. *Konsultationsmechanismus*, mehanizam koji to pitanje rješava unutar države, tj. raspodjeljuje koje ovlasti i zaduženja imaju razne vlasti, a sve s ciljem smanjenja javne potrošnje. Ovaj mehanizam tako sprječava da više instance onim nižima prepuštaju neke ovlasti ali ne i dodatna financijska sredstva. Tko ne poštuje ove zahtjeve, snosi sankcije. Sve s ciljem fleksibilizacije usluga koja će smanjiti javnu potrošnju, kao što nalaže Ugovor iz Maastrichta.⁷³

Za uspostavu takve vertikalne supsidijarnosti nije dovoljno da središnja vlast ili općenito više instance same odlučuju koje će ovlasti prepustiti nižim instancama i s kakvim će ih financijskim kvotama popratiti. O tome mora odlučivati i taj prijenos nadzirati neki neovisan mehanizam koji je prihvaćen od svih razina vlasti i kao takav nameće i eventualne sankcije.⁷⁴

⁷³ Usp. Giuseppe AVOLIO, La sussidiarietà tra regioni e comuni, u: Anna GAMPER – Peter BUSSJÄGER (ur.), *Subsidiarität anwenden*, 1-16.

⁷⁴ S kakvim se problemima susreće pokušaj podjele kompetencija sukladno vertikalnom poimanju načela supsidijarnosti na političkom planu uređenja države, usp. u: Anna GAMPER, Subsidiarität und Kompetenztheorie, 119-134.

7. Supsidijarnost i civilno društvo

Nužnost oživaljavanja civilnog društva u modernim demokratskim državama, kao okvira unutar kojega je uopće moguće govoriti o primjeni načela supsidijarnosti, pogotovo u njegovoj horizontalnoj dimenziji, proizlazi iz antropološke osnove na kojoj se i temelji načelo supsidijarnosti. Naime, jedan je od glavnih neprijatelja supsidijarnosti apstraktnost, u smislu da se želi uspostaviti individualna sloboda čovjeka, zapostavljajući drugu bitnu dimenziju njegova bića, a to je okrenutost drugome, njegovo pravo na udruživanje. Klasičan je primjer ovakva nedostatnog uvažavanja integralne antropologije npr. *Deklaracija o pravima čovjeka i građanina* iz Francuske revolucije (1789.) u kojoj se spominju mnoga individualna prava, ali se ne spominje pravo na udruživanje. Tako se kasnije moglo ukinuti mnoga udruženja i time onemogućiti istinsku slobodu i autonomiju građana. Individualna sloboda bez slobode udruživanja postaje utopija. Osoba je svedena na individuum, bez prave mogućnosti bitnog sudjelovanja u kreiranju vlastita života. Uz takvu apstraktnu individualnost na važnosti dobiva druga individualnost, ona juridičkog tipa, a to je država ili nacija, sa svim posljedicama koje sa sobom nosi juridička svemoćnost. Rađa se tako drugi neprijatelj supsidijarnosti, a to je državna svemoćnost. Upravo zbog toga enciklika *Mater et Magistra* pridaje veliku važnost udruženjima građana.⁷⁵

Zašto je važno naglašavati i potencirati važnost civilnog društva? Prvi je razlog svakako svemoć političko-administrativnog sustava, tj. potreba da se takvoj svemoći politike postave neke etičko-kritičke granice izvan kojih takva politička moć postaje nelegitimnom. Prema tome mora se potencirati sustav izvan političkog sustava, koji će odigrati ovu ulogu kritičke kontrole, a to je civilno društvo. Drugi je razlog nesposobnost demokratskog sustava uobičajenim sredstvima rješavati dijalektiku većine i manjine. Kako ovaj sustav ne bi doživio kolaps, potrebni su drugi subjekti koji ulaze u igru, a to su nepolitička udruženja građana. Na trećem mjestu stoji spoznaja da je demokracija, bez dinamizma civilnog društva, osuđena da postane čista procedura i sukobljavanje raznih frakcija. Četvrti razlog nameće se iz krize u kojoj se našla država-nacija te bi civilno društvo trebalo biti odgovor na tu krizu. Već je rečeno da je država-nacija postala premalena za sadašnje političke i gospodarske fenomene koje nameće globalizacija, ali je isto tako postala prevelika, pa tako i nesposobna otkriti bogatstva lokalne sredine i rješavati njezine probleme. To mogu ostvariti subjekti civilnog društva. Konačno, civilno društvo potrebno je za

⁷⁵ Usp. Giorgio VITTADINI, *Il principio di sussidiarietà tra storia e prospettiva*, 22-24.

ostvarenje nekih prava i dužnosti koji su u temeljima onoga što mislimo kada kažemo da je netko »građanin« jedne države. Biti građanin ili sugrađanin nije samo pitanje pripadnosti jednoj državi nego podrazumijeva i cijeli niz odnosa koji građane povezuju međusobno.⁷⁶

Flavio Felice opisuje nekoliko modela civilnog društva koji postoje ili su postojali na europskim prostorima.

Klasični model, koji neki nazivaju »komunitarizam«, predstavlja identifikaciju ideala civilnog društva s grčkim polisom. Pojedinaac, koji kao individuum posjeduje ograničene mogućnosti, udružuje se s drugima i, u javnoj areni, stvara političku volju.

Drugi je anglosaksonski model, tj. model »minimalne države« gdje se civilno društvo poistovjećuje sa slobodnim tržištem uz istodobnu sakralizaciju individualnih sloboda.

I treći, tzv. hegelovski model, poistovjećuje civilno društvo sa slobodnim tržištem, ali ovo tržište živi uvijek »pod kapom« države. Svi odnosi koji nastaju u ovakvom civilnom društvu traže legitimaciju u državnom aparatu.

Četvrti, model društvene zajednice, shvaća civilno društvo kao »kulturalni razgovor«, kao specifičnu sferu društvenih odnosa, različitih od onih u obitelji, tržištu ili državi. Civilno društvo nastaje kao izraz univerzalne solidarnosti koja ne ovisi o neakvim partikularnim interesima ili identitetima. Ovakvo civilno društvo kreira svojevrsni etički i moralni kodeks vrijednosti kojim nastoji spojiti u jedno kolektivne dužnosti građana i njihovu individualnu slobodu i autonomiju. Ovaj model više je prisutan u SAD-u.

Neofunkcionalistički, kao peti model, naglašava funkcionalnu ulogu civilnog društva. Ono je »ambijent« u kojem djeluje političko-administrativni sustav. Civilno društvo jesu zapravo svi podsustavi kao što su obitelj, kultura, umjetnost, znanost. Termin »civilno društvo« odnosio bi se samo na komunikaciju između ovih podsustava.

Felice predlaže još jedan, šesti model civilnog društva, koji možemo nazvati »modelom odnosa« ili »relacijskim modelom«. Civilno je društvo proizvod odnosa između slobodnih i odgovornih osoba koje se okupljaju na mnogo kreativnih načina, s perspektivom postignuća vlastitih socijalnih ciljeva. Država nije nestala, nego ima pomoćnu ili »supsidijarnu« ulogu.

Temeljne karakteristike takvoga društva jesu, ponajprije, da je ono slično internetskoj mreži, dakle šire i dublje nego što to može biti država. Zatim,

⁷⁶ Usp. Flavio FELICE, *Welfare Society. Dal paternalismo di Stato alla sussidiarietà orizzontale*, Soveria Mannelli, 2007., 158-161. Za općenit pogled na stanje u Hrvatskoj usp. Stjepan BALOBAN (ur.), *Izazovi civilnog društva u Hrvatskoj*, Zagreb, 2000.

ovakvo civilno društvo uvažava važnost religije, jer je ova sposobna biti elementom jedinstva među raznim entitetima civilnog društva, ali i zato jer religija pokazuje kako sloboda savjesti predstavlja važan element autonomije u odnosu na političku vlast. Konačno, u ovakvom civilnom društvu važan segment predstavlja odijeljenost države od Crkve. Na taj se način sprječava da država preuzme monopol, eventualno identificirajući se s religijom, te se daje dodatno jamstvo slobode savjesti. Takvo društvo temelji se na vrijednosti dostojanstva ljudske osobe i njezinih prava, a svi odnosi unutar društva imaju cilj maksimizirati humanitet čovjeka.⁷⁷

Civilno društvo, pogotovo njegove neprofitne organizacije, različito je razvijeno i efikasno u različitim područjima i razvijenim zemljama. L. Salamon i H. Anheier objašnjavaju ovu različitost kroz nekoliko teorija. Teorija heterogenosti tvrdi kako je različitost razvoja neprofitnog sektora rezultat nepodmirene potražnje za javnim dobrima koja nisu u stanju podmiriti tržište i država. Za teoriju ponude sve ovisi o tome ima li u nekom društvu dovoljno poduzetnih ljudi koji će osnovati neku neprofitnu organizaciju. Teorija povjerenja tvrdi da razvoj neprofitnog sektora ovisi o tome koliko ljudi osjećaju potrebu za sigurnom kvalitetom usluga, u čemu su neprofitne organizacije efikasnije od države. Teorija socijalne države ovu činjenicu objašnjava time što je u nekim državama neprofitnom sektoru bila dodijeljena samo uloga bavljenja rezidualnim socijalnim problemima, dok je grješke tržišta ispravljala država. Teorija međusobne ovisnosti tvrdi kako razvoj civilnog društva ovisi o njegovoj povezanosti s državom te državnom financiranju. Konačno, teorija socijalnog podrijetla tvrdi da razvoj civilnog sektora ovisi o povijesnom razvoju određenih društava. Dvojica autora tako govore o četiri modela civilnog društva. U liberalnom modelu socijalni izdaci države su niski, a neprofitni sektor ima veliku ulogu. Socijaldemokratski model je upravo suprotni tip, gdje neprofitne organizacije služe za izražavanje političkih i drugih interesa, a ne bave se davanjem usluga. Korporativistički model predviđa velika socijalna izdvajanja i razvijeni neprofitni sektor. Postoji, konačno, i statički model u kojemu vlada izdvaja mala sredstva za socijalu, a neprofitni sektor je nerazvijen.⁷⁸

Više autora naglašava potrebu definicije novih socijalnih prava koja će omogućiti djelovanje civilnog društva na temelju načela supsidijarnosti: pravo na izuzeće od plaćanja poreza za egzistencijalni minimum; pravo na kom-

⁷⁷ Usp. Flavio FELICE, *Welfare Society*, 165-174.

⁷⁸ Usp. Gojko BEŽOVAN, *Socijalna politika i neprofitni sektor*, u: Vlado PULJIZ – Gojko BEŽOVAN – Zoran ŠUČUR – Siniša ZRINŠČAK, *Socijalna politika. Povijest, sustavi, pojmovnik*, Zagreb, 2005., 398-402.

pletno oslobađanje od poreza za troškove usmjerene na podmirenje osnovnih životnih potreba; pravo na izravno odvajanje dijela poreznih davanja u korist neprofitnih organizacija, tj. porezni obveznik slobodno odlučuje kamo će usmjeriti neki postotak poreza koji plaća; pravo na slobodan izbor između javnih i privatnih davatelja socijalnih i drugih usluga; pravo na »kvazitržište« u kojemu će javni društveni subjekti ravnopravno konkurirati s neprofitnim organizacijama u davanju raznih usluga; pravo na korištenje vlastitih sposobnosti, a ne biti prisiljen ostati pasivnim objektom asistencijske države.⁷⁹

Supsidijarnost u djelotvornom civilnom društvu djeluje prvenstveno kao načelo koje će regulirati odnose između političke vlasti i civilnog društva. Postoje razne mogućnosti takva djelovanja. Supsidijarnost može biti način djelovanja države koje stimulira civilno društvo i njegove udruge, ali supsidijarnost može značiti da samo civilno društvo ima primat nad djelovanjem države, gdje država ima samo funkciju jamca demokratičnosti, transparentnosti i legalnosti djelovanja koje je od javnog značaja. Ovisno o tome koji model prevladava, primarni pokretač ili motor supsidijarnosti bit će ili u državi ili u civilnom društvu. Postaje jasno kako je nedovoljno poistovjetiti načelo supsidijarnost s decentralizacijom. Ono je, prije svega, kriterij unutarnje organizacije države koja mnoštvo funkcija, usluga i prerogativa mora prepustiti civilnom društvu, ali i svojevrсни stil djelovanja institucija koje ne funkcioniraju samo na birokratski način nego kao moderatori demokratskih procesa koji omogućavaju i stimuliraju suradnju između raznih javnih i privatnih subjekata.⁸⁰

8. Supsidijarnost u socijalnim politikama

Najčešće se o načelu supsidijarnosti govori u kontekstu problematike rješavanja problema s kojima se suočava moderna socijalna država. Ovdje najjasnije na vidjelo izlaze sve dimenzije ovoga načela: vertikalna (pitanje kompetencija između viših i nižih entiteta), horizontalna (problem suradnje i međusobnih odnosa između raznih entiteta), negativna (definiranje granice do koje viša instanca smije intervenirati u kompetencije niže instance) i pozitivna (stimuliranje i pomaganje nižih instanci u preuzimanju svoga dijela odgovornosti i rješavanju problema ondje gdje oni nastaju). Možemo reći da, osim zaštitne i promocijske funkcije načela supsidijarnosti u ovom sektoru, postoji i ona treća koja nastoji sve subjekte društva učiniti odgovornima. Valja ovu dimenziju po-

⁷⁹ Usp. Flavio FELICE, *Welfare Society*, 204; Luca ANTONINI, *La sussidiarietà e la cifra democratica del patto costituzionale*, 225.

⁸⁰ Usp. Pierpaolo DONATI, *La sussidiarietà come forma di governance societaria*, 69-70.

sebno naglasiti jer postoji opasnost da se, pod isprikom primjene načela supsidijarnosti, prikrije nastojanje nižih instanci da one zadatke koje bi inače mogle obaviti jednostavno prebace na teret onih viših, posebno države.⁸¹

Nije država sa svojim aparatom jedina koja se brine za dobrobit građana, nego su to i drugi sektori, javni subjekti, privatni tržišni subjekti, subjekti tercijarnog sektora, obitelji i drugi oblici mreže solidarnosti. Socijalna je politika tako specifičan skup normi i operativnih modaliteta kojima se, u raznim državama, proizvodi i distribuira dobrobit građana od strane ovih raznih subjekata i na osnovi načela koje je politička sfera definirala kako bi se regulirali odnosi među raznim subjektima. Razni sektori socijalne politike jesu politika o plaćama, sanitarna politika, socijalne službe, stambena politika, svijet rada, obrazovna politika, politika za zaštitu ambijenta.⁸²

S povijesnog aspekta, država je na razne načine rješavala pitanja iz socijalne sfere. Liberalistička država 19. stoljeća predviđala je socijalnu zaštitu za subjekte u kriznim situacijama ukoliko su oni predstavljali problem javnog reda i mira. Krajem 19. stoljeća, pogotovo u Njemačkoj, nastaje model socijalne politike koji predviđa obvezatno socijalno osiguranje za sve kategorije radnika. Država tako preuzima veću odgovornost na planu socijalne politike, a jedini kriterij jesu porezna davanja tijekom zaposlenja. U 20. stoljeću rađa se *Welfare State*, socijalna država koja proteže socijalnu asistenciju i prevenciju na sve kategorije građana. Nastaju prvi modeli socijalnih usluga na nacionalnom planu koji pokrivaju sve kategorije građana, a temelje se na kriteriju socijalnih prava, a ne isključivo na materijalnim izdvajanjima. Na europskim prostorima države su usvajale i razvijale različite modele, tako da je npr. u Francuskoj i Njemačkoj prevladavao model koji socijalnu politiku veže uglavnom uz pitanje zaposlenosti, u skandinavskim zemljama, pogotovo u Švedskoj, prevladavao je univerzalistički model s tendencijom uključivanja svih građana u sustav socijalne skrbi, dok je u nekim zemljama, kao što je Italija, usvojen kombinirani model koji od prva dva uzima određene postavke. Zajednički je nedostatak svih tih modela što u pitanjima socijalne politike uzimaju u obzir uglavnom odnose između države i tržišta, a zapostavljaju sve ostale moguće subjekte koji bi se mogli uključiti u davanje socijalnih usluga kao što je tercijarni sektor, razne neformalne organizacije građana itd. Očito je, međutim, da svi ovi modeli socijalne politike danas doživljavaju duboku krizu uvjetovanu raznim čimbenicima: globalizacija ekonomije, demografske promjene, nove imigracije, nova siromaštva i socijalne patologije.

⁸¹ Usp. Ivo COLOZZI, *La sussidiarietà nelle politiche sociali*, u: Pierpaolo DONATI – Ivo COLOZZI (ur.), *La sussidiarietà*, 151-153.

⁸² Usp. Isto, 137-141.

je, promjene u sustavima zapošljavanja, individualizam i privatizam. Sve su to novi elementi s kojima se suočava većina europskih država. U nekim zemljama, osim toga, postoje i dodatni negativni elementi kao što su preveliki javni dug, pretjerano visoke porezne pristojbe, neefikasnost, nepravedna raspodjela itd.⁸³

Predlagani su razni modeli reforme socijalne politike, ali oni se daju svesti na nekoliko prijedloga. Prvi, tzv. socijaldemokratski model, nastoji zadržati sadašnje modele socijalne države sa svim njezinim kompetencijama uz obvezatno moderniziranje njezina funkcioniranja s ciljem veće efikasnosti i zaštite socijalnih prava. Drugi, liberalni model, prisutan pogotovo na anglosaksonskom području, shvaća socijalnu politiku kao brigu države samo za one najpotrebnije, tj. nesposobne natjecati se na tržištu, dok se svi ostali snalaze sami preko osiguravajućih društava. Treća je varijanta kombinacija prve dvije: socijalna politika ostaje univerzalistička, ali se vrši selekcija, određuju se bitne sastavnice socijalne politike koje se moraju jamčiti svima. Ostale usluge građani, ukoliko ih žele, plaćaju sami. Četvrti prijedlog polazi od činjenice da u modernim društvima vlada društveni pluralizam koji se sastoji od političkih subjekata, tržišne ekonomije, tercijarnog sektora (neprofitne i dobrotvorne organizacije) i drugih subjekata koji djeluju na društvenom planu, kao što je obitelj. Socijalnu politiku valja reformirati počevši od drukčijeg poimanja odnosa država – društvo, gdje svi ti društveni subjekti dobivaju autonomiju na temelju supsidijarnosti. Socijalna politika ne može ostati isključiv prerogativ države, nego ima društvenu funkciju, a svi subjekti u njoj ravnopravno sudjeluju.⁸⁴ Prva tri modela podložni su kritici iz raznih motiva jer npr. otvaraju mogućnost protekcije određenih interesnih skupina, ne uzimaju dovoljno u obzir eventualnu problematičnu kvalitetu usluga i tome slično. Četvrti je model prihvatljiviji i predstavlja prijelaz iz države proizvođača na državu regulatora. I ovaj model ima dobrih i loših strana. No, čak iz povijesti doznajemo da država nije u svim povijesnim periodima bila »privilegirani« vlasnik mnogih javnih usluga, kao što dokazuje srednji vijek (11. st.) kao i 19. stoljeće.⁸⁵

Gósta Esping-Anderson detaljno analizira stanje u socijalnim politikama u Europi i svijetu u kontekstu globalizacije. Ova analiza i prijedlozi utoliko su značajni jer je autor svoja zapažanja podnio kao izvještaj portugalskom predsjedništvu Europske unije.⁸⁶ Reforma socijalnih režima proizlazi iz ana-

⁸³ Usp. *Isto*, 141-149.

⁸⁴ Usp. *Isto*, 149-151.

⁸⁵ Usp. Paola GARRONE, *Il principio di sussidiarietà nei servizi di pubblica utilità*, u: Giorgio VITTADINI (ur.), *Che cosa è la sussidiarietà*, 184-189.

⁸⁶ Usp. Gósta ESPING-ANDERSON, *Socijalna država za XXI. stoljeće?*, u: Siniša ZRINŠČAK (ur.), *Socijalna država u 21. stoljeću – privid ili stvarnost*, Zbornik radova, Zagreb, 2006., 29-60.

lize sadašnjeg stanja u socijalnim politikama imajući u vidu mnogo čimbenika, kao što je novonastala situacija na planu mirovinske regulative, novih slojeva siromašnih kategorija ljudi, problematike zapošljavanja, itd. Posebnu pozornost posvećuje transformacijama i problematici obitelji koju on smatra ključnim čimbenikom socijalne politike. Kako redefinirati socijalnu politiku? Na način da se favoriziraju vitalne i stabilne obitelji, a istovremeno štite građani koji su najviše izloženi rizicima, kao što su mladi i obitelji s djecom. To znači preispitati koncept socijalnih prava. Po načelu rawlsovske pravde, po kojem nijedan dobitak nije opravdan ako ga istovremeno ne prate prednosti za siromašne i slabije, predlaže optimalizaciju socijalne zaštite kroz nekoliko koraka: maksimalno favorizirati mogućnost da majke usklade brigu o djeci i zaposlenost; ohrabrivati najstarije radnike da odgode odlazak u mirovinu; socijalizirati troškove djece, prije svega dajući prednost investiranju u djecu i mlade; redefinirati distribuciju zaposlenosti/slobodno vrijeme tijekom cijelog životnog ciklusa; redefinirati pojmove jednakosti i temeljnih socijalnih prava polazeći od načela jednakosti šansi tijekom cijelog života.⁸⁷

Po mišljenju Esping-Andersona suština dobre socijalne politike nije prvenstveno u osiguravanju jednakih uvjeta rada sada i ovdje, nego u osiguravanju i jamstvu jednakosti šansi tijekom cijelog života. To znači da valja primijeniti drukčiju metodologiju ako želimo saznati kakvu socijalnu politiku stvoriti. Ova metodologija uvažava činjenicu da su društva postala sve dinamičnija te se temelji na tri čimbenika: mora omogućiti informirani pogled u budućnost, povezati fragmente u cjelinu te uzeti u obzir dinamiku životnih šansi građana. Radi se o metodologiji koja ne pokušava samo sanirati postojeće stanje nego i predvidjeti budućnost i stvoriti parametre koji će nam biti potrebni na duže vrijeme.

Između tri stupa socijalne sigurnosti: tržišta, države i obitelji, mora postojati uravnoteženi raspored nošenja tereta. O tome kako podijeliti odgovornost između ova tri stupa ovisi izbor između alternativnih socijalnih režima. U svijetu je taj problem riješen na različite načine, no jedno je sigurno: zapostaviti jedan od ova tri stupa, pogotovo obitelj, značilo bi unaprijed osuditi svaku socijalnu politiku na neefikasnost.⁸⁸

Kako je moguće decentralizirati socijalne službe u kontekstu jedne socijalne politike koja će biti sposobna primijeniti načelo supsidijarnosti ne samo u njezinoj vertikalnoj dimenziji nego i u horizontalnom smislu, tj. s ciljem posti-

⁸⁷ Usp. *Isto*, 50-51.

⁸⁸ Usp. Gósta ESPING-ANDERSON, *Ka dobrome društvu, još jednom*, u: Siniša ZRINŠČAK (ur.), *Socijalna država u 21. stoljeću – privid ili stvarnost*, 61-91.

zanja ravnopravnosti između institucija države, tržišta i svih ostalih subjekata tzv. tercijarnog sektora?⁸⁹ Može se ići u smjeru privatiziranja svih usluga, polazeći od pretpostavke ili činjenice da država ne može biti dovoljno efikasna. Razlozi su za taj korak ekonomski (manje cijene usluga), etički (svatko je odgovoran u društvu) i politički (reduciranje funkcionalne preopterećenosti države). Može se, nadalje, usvojiti tzv. institucionalni ili neosocijaldemokratski put koji predviđa da tercijarni sektor i privatni subjekti samo nadopunjuju državu (daju *supsidium*). Konačno, moguće je ići u smjeru postizanja pune autonomije tercijarnog sektora gdje će država samo koordinirati djelovanje, ali neće imati determinantnu funkciju u izvođenju socijalne politike.⁹⁰

O tome koliko je takva reforma teška dovoljno govori podatak da su na europskim prostorima u razvoju modela socijalne politike koji se temelji na načelu supsidijarnosti uvelike napredovale Nizozemska i Njemačka dok je u ostalim državama taj razvoj još uvijek u fazi u kojoj je država u svojim rukama zadržala mnoge kompetencije. I u Italiji se unazad nekoliko godina nastoji usvojiti načelo supsidijarnosti, ali je vertikalna dimenzija tog načela ostala dominantna, dok je horizontalna još nedovoljno definirana i razvijena.⁹¹ Teškoće su logične i proizlaze iz činjenice da je kontekst u kome se počelo govoriti o primjeni načela supsidijarnosti u sveukupnom društvenom životu bio drukčiji od onoga današnjeg. Nekada je bilo dovoljno postaviti granice kako se država ne bi sve više uplitala u sektor socijalne politike, a danas je država stvorila monopol nad mnogim uslugama unutar društva. Ako je nekada bio problem što društvo nije bilo sposobno osigurati ove usluge pa ih je morala preuzeti država, sada je problem u nedostatku pravila kako ostvariti primjenu načela supsidijarnosti u njegovoj horizontalnoj dimenziji. Do sada se uglavnom radi-lo o tome da je država prepuštala civilnom društvu samo one službe za koje je smatrala da ih sama ne može kvalitetno obavljati (vertikalna supsidijarnost). To pak predstavlja izvrtnje načela supsidijarnosti jer ispada da društvo uska-če u pomoć državi, umjesto da je obratno.⁹²

⁸⁹ Usp. Vlado PULJIZ – Gojko BEŽOVAN – Zoran ŠUĆUR – Siniša ZRINŠČAK – Nino ŽGANEC – Ana BALABAND, Decentralizacija socijalnih službi, u: *Revija za socijalnu politiku*, 10 (2003.) 1, 69-83; Gojko BEŽOVAN – Siniša ZRINŠČAK, Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti, u: *Revija za socijalnu politiku*, 10 (2003.) 3, 239-258.

⁹⁰ Usp. Ivo COLOZZI, La sussidiarietà nelle politiche sociali, 154-155.

⁹¹ Usp. *Isto*, 154-164. U svezi s primjenom horizontalne supsidijarnosti u Europi, kao što je problematika zdravstva u Nizozemskoj, sfera obrazovanja u Njemačkoj te o tome kakvo je stanje u Francuskoj i Engleskoj usp. Maurizio Ettore MACCARINI, I modelli di attuazione della sussidiarietà orizzontale, 129-134.

⁹² Usp. *Isto*, 116-118.

Ovo se događa u modelu decentralizacije socijalnih službi koji je još uvijek najprisutniji u modernim državama gdje se radi o jednostavnom prepuštanju neke javne službe privatnom subjektu (tzv. *outsourcing*), ili na osnovi privatnog dogovora ili na temelju natječaja. Država sebe smatra nekompetentnom za neku službu i nedovoljno efikasnom ili tu službu smatra financijski neprivlačnom. Naime, u sektorima socijalnih službi, kao što su npr. zdravstvo, socijalna skrb, obrazovanje, profesionalna formacija, kultura, službe koje potpomažu uključivanje u svijet rada, slobodno vrijeme, sport itd., nemoguće je postići optimalan odnos između kvalitete i cijene koji bi bio reguliran jednostavnom igrom tržišta i izravnim upravljanjem od strane države. Sve su to sektori neophodni za sveukupni boljitak pojedinca i društva, ali nije rečeno da uvijek sa sobom donose velik profit na mikroekonomskom planu. Maksimizirati individualni profit u ovim sektorima ne donosi automatski boljitak na kolektivnom planu. Stoga država ove službe povjerava drugima, s time što u rukama zadržava glavne poluge svih odluka. Proces je sličan onome kada veliko poduzeće uzima kooperante jer im je cijena proizvoda niža, nego da to učini vlastitim snagama. Takav oblik djelovanja uspostavlja se i bez potrebe primjene načela supsidijarnosti.

Napredniji je model onaj koji nastoji ustrojiti decentralizaciju socijalnih službi pomoću projekata. Država stimulira privatne subjekte da se kandidiraju za ostvarenje nekih projekata sukladno regulama koje ona propisuje. Ona zadržava u rukama i definira strateške odluke, a odluke o konkretnom djelovanju donosi privatni subjekt. Prednost je toga modela u tome što vlada transparentnost u podjeli uloga između privatnih i javnih subjekata. Država se zadovoljava kontrolom nad ostvarenjem i efikasnošću projekata.

Još korak dalje ide model koji državi daje ulogu da samo *a posteriori* uvažava sve inicijative koje dolaze iz civilnog društva. Ako je nešto korisno za javnu sferu i ako se neki subjekt civilnog društva zauzeo za rješavanje te problematike, država takvu inicijativu uvažava i potpomaže. Sve strateške i konkretne odluke ostaju u nadležnosti toga subjekta, a s obzirom da se on dokazao efikasnim, država se zadovoljava minimalnom kontrolom.

U četvrtom modelu radi se o prijelazu iz *Welfare State* na *Welfare Society*, gdje je institucionalni aparat uprave sveden na najmanju moguću mjeru. Država ne daje nikakve usluge nego samo koordinira ili regulira njihovo izvođenje. Drugi subjekti ravnopravno se natječu za preuzimanje neke socijalne usluge. Država financijski potpomaže korisnike socijalnih usluga na razne načine, preko vaučera, servisnih bonova ili primjerenom fiskalnom politikom, sve s ciljem da im omogući korištenje usluge iz više izvora i da ih ne ograniči u izboru

davatelja usluga. Ovaj model najbolje primjenjuje načelo supsidijarnosti jer promiče samoorganiziranje civilnog društva u kreiranju socijalne politike.

Vaučerom država stavlja na raspolaganje, za određenu socijalnu uslugu i određen broj mogućih korisnika, financijska sredstva za koja mogu konkurirati svi potencijalni davatelji usluga, predstavljajući svoj program, kvalitetu i cijenu. Država im, umjesto novca, daje vaučere koje oni onda unovčuju ovisno o tome koliko korisnika uspiju pridobiti. Na taj način »novac slijedi korisnike« i svaki davatelj usluge nagrađen je ovisno o broju korisnika koji su ga izabrali.

Servisni je bon način potpore države u smislu da se daje izravna financijska potpora korisniku usluga bez ikakve kontrole u što će ona biti potrošena. Problem je što je ovdje teško odrediti vrijednost usluge kada se npr. daje ovakva potpora s ciljem omogućavanja školovanja djece.

Posebno je korisna u tom smislu primjerena fiskalna politika, tj. svojevrsna »fiskalna supsidijarnost« koja znači drukčije raspoređivanje porezne dobiti i poreznih davanja od dosadašnje prakse gdje je država imala monopol. Umjesto da se davatelji usluga najprije oporezuju, a onda im se od tog poreza vraća dio plaćenog novca, što predstavlja transfer koji ima svoju cijenu, fiskalna politika nastoji osloboditi barem djelomično od plaćanja poreza davatelje usluga i na taj način uštedjeti sve troškove povezane s administracijom koja je potrebna u transferu novca. Ovakva se fiskalna politika može primijeniti i na korisnike usluga a u tom slučaju oslobađanje od poreza zamjenjuje servisne bonove.⁹³

Ovo su samo neki od mogućih oblika decentralizacije socijalnih službi. U mnogim se zemljama društveni pluralizam identificirao s djelovanjem stranaka i sindikata. Tome je uvelike pridonijela činjenica da su sve ostale grupacije uglavnom bile zakinite fiskalnom politikom, pogotovo u smislu da im nije bilo omogućeno oslobađanje od plaćanja poreza na donacije, ali i činjenicom da su u dotacijama iz državnog proračuna bile zakinite. Određeni pomaci u modernom zakonodavstvu učinjeni su tek posljednjih desetljeća 20. stoljeća.⁹⁴ Tako npr. reforma iz 1996. godine u SAD-u predviđa da razne organizacije, među kojima i one vjerske, mogu imati pristup fondovima iz kojih se financiraju javne službe. Uvjet je bio da se ova sredstva ne smiju upotrebljavati u prozelitističke svrhe te da se usluge ne smiju davati diskriminatorno, ovisno o nečijoj religioznoj pripadnosti. Na toj liniji socijalne politike SAD ustraje i danas.⁹⁵

⁹³ Usp. Isto, 119-129; Lorenza VIOLINI – Giorgio VITTADINI, *Sussidiarietà e quasi mercati*, u: Giorgio VITTADINI (ur.), *Che cosa è la sussidiarietà*, 203-209.

⁹⁴ Usp. Giorgio VITTADINI, *Il principio di sussidiarietà tra storia e prospettiva*, 27-29.

⁹⁵ Usp. Francesco TANZILLI, *Sussidiarietà made in USA: la politica sociale statunitense*, u: Giorgio VITTADINI (ur.), *Che cosa è la sussidiarietà*, 133-146, ovdje posebno 142.

Decentralizacija socijalnih službi uz primjenu načela supsidijarnosti može se ostvariti uz dvije pretpostavke: prva je postojanje civilnog društva koje je sposobno organizirati se kako bi odgovorilo vlastitim potrebama; druga je ustroj javnog aparata sposobnog odreći se izravne uprave kako bi favorizirao autonomiju društvenih organizacija.⁹⁶

Sve to u prvi plan stavlja neprofitne organizacije koje se uvelike razlikuju od državnih i privatnih profitnih organizacija. Njih npr. u Italiji ima oko 250 000, u njima radi preko milijun zaposlenih, dok je takvih zaposlenih 1990. godine bilo tek 400 000. U deset godina, 1990. – 2000., dvostruko se povećao broj zaposlenih u neprofitnim organizacijama. U Europskoj uniji u devedesetim godinama prošlog stoljeća (s 12 članica) bilo je preko 10 milijuna zaposlenih u tim organizacijama u odnosu na 123 milijuna zaposlenih uopće.⁹⁷

9. Supsidijarnost na gospodarskom planu

Primjena supsidijarnosti na gospodarskom planu može pridonijeti uspostavi nove uravnoteženosti između institucija, tržišta i društva. Ona omogućava korištenje »genijalne kreativnosti« svakoga pojedinca u korištenju vlastitih sposobnosti s ciljem proizvodnje vrijednosti i dobara. To znači npr. veće vrjednovanje malih i srednjih poduzeća, veće investiranje u istraživanje, razvoj i infrastrukturu. Ključna je u tom segmentu fiskalna i porezna politika, tj. sposobnost olakšavanja poreznog opterećenja gospodarskih subjekata koji svojim djelovanjem unaprijeđuju načelo supsidijarnog funkcioniranja društva. Ovo se pogotovo odnosi na one subjekte čiji se proizvodi ili djelatnost usmjeravaju većim dijelom na društveni sektor, tj. od općeg su društvenog interesa.

Postoje logički i ekonomski razlozi uvođenja supsidijarnosti u funkcioniranje modernog gospodarstva. Logički je razlog u činjenici da pitanja i problemi modernog čovjeka i društva nikako ne mogu biti »centralizirani«, nego traže rješenja na lokalnoj razini. Središte je načela supsidijarnosti ljudska osoba u njezinoj konkretnoj egzistenciji, slobodi, a ne nekakav društveni determinizam. Ekonomski je razlog svekolika potreba reforme gospodarstva koja neće imati cilj samo potrošiti manje nego potrošiti bolje, čineći odgovornijima građane i institucije.⁹⁸

⁹⁶ Usp. Maurizio Ettore MACCARINI, *I modelli di attuazione della sussidiarietà orizzontale*, 134-135.

⁹⁷ Usp. Lorenza VIOLINI – Giorgio VITTADINI, *Sussidiarietà e quasi mercati*, 199-200. U svezi detaljnih podataka o zaposlenima u neprofitnom sektoru, usp. Gojko BEŽOVAN, *Socijalna politika i neprofitni sektor*, 413-415.

⁹⁸ Usp. Flavio FELICE, *Welfare Society*, 176-184.

Primjena supsidijarnosti u gospodarstvu mora imati u vidu razne gospodarske modele koji su postojali ili postoje na ovim europskim prostorima.

U liberalnom modelu gospodarstva (tzv. modelu tržišne ekonomije) primat imaju cijene. Cijene dirigiraju kako, čime, gdje i koliko proizvoditi. Načelo je to Adama Smitha, prema kojemu pojedinci koji djeluju iz čisto utilitarističkih ciljeva uspijevaju maksimalizirati kolektivni boljitak. Država ne intervenira u ekonomiju, nego samo »redistribuirati« profit porezom. Ideal je uzimati od bogatih i davati siromašnjima. U gospodarstvu to je načelo »minimalne države«. Nije nevažno uvidjeti i razloge zašto je propao drugi model, onaj marksistički (model planske ekonomije), gdje se vrši središnje planiranje na razini države. Naime, ovaj je model propao upravo zato jer je država nesposobna iščitavati informacije koje dolaze od konzumenata i zato jer se, u nedostatku poticaja individualne slobode, rađaju oportunistička ponašanja. To su upravo oni razlozi koji nameću supsidijarno djelovanje u gospodarstvu. Treći model, tzv. kejnzijanski (model državne ekonomije) nastoji spojiti pravo na vlasništvo i mehanizam cijena, ali pod određenim uvjetima, kako bi se izbjeglo da potpuno slobodno djelovanje snaga tržišta proizvodi neželjene učinke. Načelo supsidijarnosti primjenjivo je na prvi i treći model, ali s jednom ključnom razlikom. Naime, liberalni model, za razliku od autentične interpretacije načela supsidijarnosti kakvu susrećemo u socijalnom nauku Crkve, ali i kod većine zagovornika usvajanja načela supsidijarnosti u gospodarstvu, ne predviđa nikakvu intervenciju države, ni onda kada pojedinci nisu u stanju sami zadovoljiti svoje potrebe.⁹⁹ Drugim riječima, izgleda da nijedan od postojećih gospodarskih modela nije kao takav prikladan za primjenu načela supsidijarnosti.

Ova primjena zahtijeva ispunjenje nekih dodatnih uvjeta. Možemo spomenuti samo neka. Kriza poduzetničke države mora biti popraćena radikalnom transformacijom u pitanjima vlasništva nad javnim dobrima od strane raznih zajednica, pod uvjetom da one pružaju optimalan servis građanima. Potrebna je jedna nova teorija o vlasničkim pravima države koja će u središte staviti kvalitetu usluge i efikasnost uz maksimalnu transparentnost. Tako može nastati i razvijati se »ekonomija odnosa« koja će biti učinkovitija od ekonomije koja se temelji na koncesijama dobara koje država daje drugim zajednicama. Tehnički i naravni monopoli trebali bi prijeći u nadležnost zajednica, privatnih, neprofitnih ili raznih kooperacija. To pokazuje iskustvo iz anglosak-

⁹⁹ Usp. Gianmaria MARTINI, *Sussidiarietà e modello economico: la specificità italiana*, u: Giorgio VITTADINI (ur.), *Che cosa è la sussidiarietà*, 83-89.

sonskih zemalja. Radi se o pravoj kulturalnoj revoluciji, što je najbolje vidljivo na primjeru odgoja i obrazovanja.¹⁰⁰

Važno je postaviti i pitanje proizvodnje dobara. U klasičnoj državi s tri glavna subjekta: institucije, društvo i tržište, javna dobra stvaraju institucije (pravosuđe, vanjska politika, monetarna politika), društvena dobra stvara društvo (aspekt zanemaren), a ekonomska dobra stvara tržište. Problem je u distinkciji između ekonomskih i društvenih dobara ili, bolje rečeno, u definiciji što su to društvena dobra koja moraju biti efikasna, ali ne uvijek profitabilna, koja imaju vrijednost, ali nemaju uvijek cijenu. Zbog nejasnoće u definiciji događa se da neka dobra proizvodi država, iako bi ih lako moglo proizvoditi društvo.¹⁰¹

Jedan je od preduvjeta i da država ne propisuje samo jedan model vlasništva, tj. model koji bi poznao samo jednog »titulara« koji može obavljati neku službu. Tu nastaje prigoda za neprofitne organizacije, pogotovo u sektorima raznih mreža: voda, promet, energija. Primjeri iz SAD-a i V. Britanije govore da je moguće ići u tom smjeru.¹⁰²

Sve u svemu, osnovni je preduvjet sasvim drukčije poimanje odnosa koji vrijede na gospodarskom planu. Ako u jednom gospodarskom modelu težište leži na tržištu, odnosi se reguliraju ovisno o koristima. Ako je težište na ključnoj ulozi države, odnosi se reguliraju zapovijedima (autoritetom) prema načelu uključivanja nekoga u »pravila igre« ili isključivanja iz njih u gospodarstvu prema unaprijed stvorenim kriterijima. Načelo supsidijarnosti hoće uspostaviti gospodarstvo u kojemu se odnosi reguliraju sukladno međusobnom vrjednovanju sudionika u igri.¹⁰³

Kao što je to slučaj u pitanjima socijalne politke i decentralizacije raznih službi koje će davati usluge, sličan pomak trebao bi se dogoditi i na gospodarskom planu. Pomak je u redefiniranju »pravila igre« kako bi svi subjekti društva, pogotovo oni privatnog karaktera, mogli ravnopravno sudjelovati u ekonomskim natjecanjima. Prednosti bi takva supsidijarnog gospodarenja bile mnogostruke. Gospodarstvo ovisi o pravim i objektivnim informacijama koje će usmjeravati proizvodnju i distribuciju za što su svakako pogodniji privatni subjekti koji su bliže ljudima nego što to može biti država. Oni će, osim toga, lakše ostvariti nagrađivanje i poticanje privatnih inicijativa jer će moći vrjed-

¹⁰⁰ Usp. Giulio SAPELLI, *La nuova grande trasformazione*, u: Giorgio VITTADINI (ur.), *Che cosa è la sussidiarietà*, 15-16.

¹⁰¹ Usp. Alberto Quadrio CURZIO, *Sussidiarietà e competitività di un sistema Paese*, u: Giorgio VITTADINI (ur.), *Che cosa è la sussidiarietà*, 170-172.

¹⁰² Usp. Paola GARRONE, *Il principio di sussidiarietà nei servizi di pubblica utilità*, 190-195.

¹⁰³ Usp. Pierpaolo DONATI, *La sussidiarietà come forma di governance societaria*, 87.

novati inicijativu i sposobnost svakoga pojedinca te smanjiti oportunističke načine ponašanja. Konačno, lako je predvidjeti da će privatni subjekti moći bolje upravljati poduzećem jer će moći lakše ostvariti tri osnovna preduvjeta uspješnosti: postići veću svijest o odgovornosti svakoga pojedinca, preuzeti veće rizike, lakše ostvariti zamjenu personala koji nije adekvatan.¹⁰⁴

Upravo zbog mogućih oportunističkih načina ponašanja u sveukupnom društvenom životu, pa tako i na planu gospodarstva, načelo supsidijarnosti može biti primjenjivo na liberalni model ekonomije samo ukoliko ovaj iziđe iz čiste utilitarističke logike. Oportunizam može postati glavnom preprekom i nedostatkom u uspostavi supsidijarnog djelovanja. Itekako je moguće da npr. u zdravstvu određeni privatni subjekti društvenog sektora preuzimaju samo one resore koji su najisplativiji. U školstvu je itekako moguće da se na taj način uspostavi svojevrsna elitistička diskriminacija, gdje će privatni subjekti preuzeti samo onaj dio građanstva koji ima veće financijske mogućnosti. Slična oportunistička ponašanja moguća su i na planu gospodarstva, što nas vraća na osnovnu tezu da je bilo kakva primjena načela supsidijarnosti nezamisliva ako nije popraćena jasnim juridičkim odredbama, bez obzira hoće li ove biti definirane »odozgo« ili unutar samih subjekata društva koji ulaze u gospodarska i neka druga »natjecateljska« područja.

Sve to znači da uspostava supsidijarnog djelovanja zahtijeva konkretne mjere kao što su redimenzioniranje birokracije nakon što je ova prešla vlastite ovlasti: umjesto da ispunjava odredbe zakona što je njezin temeljni zadatak, malo-pomalo postaje determinantnim čimbenikom u određivanju »pravila igre« te ima monopol nad raspodjelom financijskih sredstava. Nužno je, dakle, zakonodavno i birokratsko pojednostavljenje s ciljem veće transparentnosti. Konkretno to znači da bi npr. ugovori o radu, umjesto da se definiraju odozgo, trebali poprimiti oblik »kodeksa obveza« i regulirati se što je više moguće na privatnom planu. Isto tako, javni natječaji ne mogu samo uvažavati cijene nego naglasak staviti i na kvalitetu kako proizvoda tako i usluga. Sve su to neki od oblika reforme koja ima cilj izići iz logike da država građaninu daje koncesije i ovlasti i prihvatiti logiku da sve to građanin daje državi.¹⁰⁵

Svaki će oblik gospodarstva morati povezati načelo slobode tržišta sa socijalnom jednakosti, što nalaže potrebu usvajanja u svojim mehanizmima kako načela supsidijarnosti tako i načela solidarnosti. Štoviše, tvrdi Ivan Šarić, ovdje supsidijarnost stoji u službi solidarnosti, u smislu da supsidijarnost na neki način organizira solidarnost na konkretnom planu. Bez takve povezanosti

¹⁰⁴ Usp. Gianmaria MARTINI, *Sussidiarietà e modello economico: la specificità italiana*, 90-91.

¹⁰⁵ Usp. Flavio FELICE, *Welfare Society*, 185-186.

supsidijarnost bi mogla biti shvaćena kao način uspostave međuljudskih odnosa s ciljem da se obezvrijedi potreba solidarnosti. Jedna istinska supsidijarna socijalna politika, unutar tržišnog gospodarstva, cilja na društvo u kojemu će svi subjekti imati jednaku šansu suradnje u društvu i gospodarstvu. Uspostavu takvih odnosa u razvijenim zemljama priječi, prema Šariću, nekoliko čimbenika, u prvom redu masovna nezaposlenost, strukturalna bezobzirnost prema obitelji u kojoj se privilegiraju obitelji bez djece,¹⁰⁶ problem obrazovanja i fleksibilizacije radnog mjesta koje nameće globalizacija,¹⁰⁷ velik jaz između bogatih i siromašnih. No najveći je problem što se načelo supsidijarnosti ne da interpretirati samo pomoću ekonomskog vida učinka. Stoga supsidijarnost u gospodarstvu nikada neće učiniti nepotrebnom solidarnost.

Prema Šariću, sobzirom da decentralizirano socijalno-tržišno gospodarstvo nema alternative, ono je gotovo prisiljeno usvojiti načelo supsidijarnosti, jer je inače nesposobno riješiti nekoliko ključnih problema: problem okvira državnog uređenja, problem raspolaganja javnim dobrima te problem socijalnog usmjerenja tržišnog gospodarstva. Očito je da bez dodatnih korektiva tržište neće samo po sebi biti socijalno osjetljivo. Ovi su korektivi u suštini socijalna preraspodjela sredstava i mogućnosti. Sve to ne može biti ostvareno ako ove mjere ovise samo o jednoj instanci nego je potrebno diferencirati nadležnosti. Očito je da je ideja socijalnog tržišnog gospodarstva danas zapala u krizu. Jedan je razlog te krize, zahvaljujući globalizaciji, u slabljenju nacionalnih država koje su bile infrastruktura takvom socijalno-tržišnom gospodarstvu. Bez supsidijarnih korektiva, s krahom socijalne države, propast će i ideja socijalno-tržišnog gospodarstva. Drugi je razlog ograničen gospodarski rast, što znači da funkcioniranje socijalno-tržišnog gospodarstva ne smije ovisiti samo o gospodarskom rastu. Štednja postaje ključna riječ, a adaptacija preko supsidijarnosti nema alternative. Među mjere ovakve adaptacije Šarić ubraja novo definiranje odnosa između najamnog i vlastitog rada i savladavanja strukturalne bezobzirnosti prema obitelji.¹⁰⁸

10. Supsidijarnost na planu odgoja i obrazovanja

Fondacija za supsidijarnost, osnovana u Italiji 2002. godine, provela je 2006. godine opsežno istraživanje među građanima na temu Supsidijarnost i edu-

¹⁰⁶ U svezi s ovom problematikom usp. Josip GRBAC, Uloga obitelji u novom shvaćanju rada, u: Stjepan BALOBAN (ur.), *Hrvatska obitelj na prekretnici*, Zagreb, 2001., 35-52.

¹⁰⁷ Usp. Josip GRBAC, Fleksibilizacija rada i novi oblici solidarnosti u hrvatskom društvu, u: *Bogoslovska smotra*, 75 (2005.) 4, 1077-1106.

¹⁰⁸ Usp. Ivan ŠARIĆ, Solidarnost i supsidijarnost kao temelji socijalnog tržišnog gospodarstva, u: *Revija za socijalnu politiku*, 4 (1997.) 4, 339-348.

kacija. Rezultati su objavljeni u posebnom zborniku.¹⁰⁹ Podatci govore da 61% obitelji smatra kako je edukacija najveći nacionalni prioritet. Oko 27% ispitanika smatra da u talijanskom obrazovnom sustavu nema dovoljno slobode. Njih 40% opredijelilo se za školu koja će biti u nadležnosti države, ali je visok postotak onih koji nikada ne bi dijete upisali u privatnu školu, čak kada bi obrazovanje bilo besplatno. Razlog je strah od oduzimanja državi njezine tradicionalne uloge i samim time, smatraju oni, opadanja efikasnosti u obrazovanju. Ovaj trend nepovjerenja u privatne škole pogotovo je izražen u slabije razvijenim područjima na jugu Italije. No ipak se većina ispitanika odlučila za miješani sustav odgoja i obrazovanja u kojemu podjednaku ulogu imaju država i privatni sektor. Tek 22% ispitanika ustvrdilo je da zna što to znači supsidijarnost, no zatim im je ponuđena definicija supsidijarnosti u obrazovnom sustavu koja je glasila: »načelo supsidijarnosti podrazumijeva takav modalitet razvoja koji će valorizirati privatne inicijative manjih i srednjih poduzetnika, pojedinih društvenih skupina i svakoga pojedinca. Ovakva supsidijarnost podrazumijeva da su odgoj i obrazovanje osnovna sredstva razvoja društva.« Nakon takvoga objašnjenja, njih čak 71,5% ima u svezi s tim pozitivan stav, a njih 74% smatra da bi supsidijarnost povećala odgovorno ponašanje u obrazovanju i društvu uopće. Interpretatori ovih rezultata uglavnom zaključuju da ipak još uvijek u društvu postoje znatne prepreke ostvarenju načela supsidijarnosti na planu odgoja i obrazovanja. Jedan od glavnih autora ovog istraživanja izvlači dodatne zaključke. On, naime, smatra da na temelju onoga što istraživanja pokazuju, nije rečeno da izdvajanja za prosvjetu automatski povećavaju humani kapital. No jasno je da postoji uzročna veza između ekonomskog rasta i kvalitete obrazovanja. Kvaliteta obrazovanja, međutim, ovisi o tome koliko je ponuda bogatija, škole raznovrsnije, kompetentnost između obrazovnih institucija veća. Nije dovoljno samo svakome osigurati pristup obrazovanju i poticati obrazovni sustav velikim financijskim poticajima. Iskustva govore da nisu dovoljne zakonodavne ili institucijske reforme kako bi se poboljšao obrazovni sustav. Valja ustrojiti obrazovanje sukladno načelu supsidijarnosti, a to znači definirati okvir objektivna i ciljeva, kao i juridičkih pretpostavki, koji će osloboditi odgojne i obrazovne inicijative pojedinaca, obitelji i raznih grupacija od brojnih birokratskih i administrativnih spona koje otežavaju reformu obrazovanja.¹¹⁰

¹⁰⁹ Usp. RAZNI AUTORI, *Sussidiarietà ed Educazione*, Milano, 2007.

¹¹⁰ Usp. Giovanni COMINELLI – Giorgio VITTADINI, *Riformismo sussidiario nel sistema educativo*, u: Giorgio VITTADINI (ur.), *Che cosa è la sussidiarietà*, 149-152.

Jasno je, dakle, da se sve do sada rečeno u ovome prilogu tiče i područja obrazovanja, kao što je pitanje decentralizacije raznih službi, uvažavanja subjekata civilnog društva, nove preraspodjele financijskih sredstava, juridičko reglementiranje javne ponude. Uloga vaučera može u ovom kontekstu značiti dodjeljivanje sume novca koji slobodno može biti potrošen unutar jednog sektora obrazovanja kod neke registrirane institucije, s time da će kvaliteta obrazovanja, tj. broj učenika, odnosno njihovih roditelja, koji su neku ustanovu izabrali, biti parametar prema kojem će se dodijeliti novac. To bi svakako utjecalo na kvalitetu obrazovanja i odgoja, ali bi omogućavalo slobodnu odluku pred dilemom kakvu školu izabrati za vlastito obrazovanje ili obrazovanje vlastite djece.

Jedan je od glavnih problema u tom sektoru usuglašeno vrjednovanje kvalitete obrazovanja na nacionalnom, pa i širem, planu. Ovo pretpostavlja dva rješenja. Jedno je uspostava »trećeg« autoriteta, između škole i Ministarstva obrazovanja, koji će pratiti kvalitetu obrazovanja. Drugo je rješenje stvaranje ujednačenog kurikuluma, određenih *standards* koji su nužni ako privatni sektor i neprofitne organizacije preuzmu značajniju ulogu na ovom planu. U tom se smislu 18. 12. 2006. godine oglasio Europski parlament koji preporučuje državama članicama osam glavnih tema koje bi trebale biti usvojene u svim odgojno-obrazovnim sustavima: komunikacija materinskim jezikom, komunikacija stranim jezicima, kompetencija u matematici, znanostima i tehnologiji, kompetencija u digitalnoj tehnologiji, učenje o tome kako se uči, društvene i građanske kompetencije, duh inicijative i poduzetništva, samosvijest i kulturno izražavanje. To je kurikulum koji bi trebao biti posvuda primijenjen.¹¹¹

Imajući u vidu broj škola u Hrvatskoj koje su u rukama privatnog ili tercijarnog sektora, očito je da se ovdje otvaraju mnoge mogućnosti. Rješenja ima mnogo, ali se nameće zaključak da supsidijarni ustroj cjelokupnog odgojno-obrazovnog sustava nema alternative. Dokaz je tome i činjenica da je težnja prema ovakvom ustroju konstanta socijalnog nauka Crkve, ali i mnogih drugih intervenata crkvenog učiteljstva. Navodimo jedan od najnovijih:

»Roditelji su prvi i glavni odgojitelji vlastite djece i na tom području imaju temeljnu ovlast: oni su odgojitelji zato što su roditelji. Svoje odgojno poslanje oni dijele s drugim osobama i ustanovama, kao što su Crkva i država; no to se uvijek mora događati ispravnom primjenom načela supsidijarnosti. To uključuje zakonitost i čak dužnost pružanja pomoći roditeljima, ali nalazi u njihovu nadmoćnom pravu i njihovim stvarnim mogućnostima svoju unutrašnju neprekoračivu granicu. Načelo supsidijarnosti (rasporedbe odgovornosti)

¹¹¹ Usp. *Isto*, 152-153.

stavlja se dakle u službu roditeljske ljubavi izlazeći u susret dobru obiteljskoga gnijezda. Roditelji, naime, nisu u stanju sami zadovoljiti sve zahtjeve cijeloga odgojnoga postupka, posebno kad je riječ o obrazovanju i širokom području uključivanja u društvo, socijalizacije. Supsidijarnost tako dopunjava očinsku i majčinsku ljubav potvrđujući im temeljni značaj, jer svaki drugi sudionik u odgojnom postupku može samo djelovati u ime roditelja i s njihovim pristan-
kom i, u stanovitoj mjeri, po njihovoj ovlasti.«¹¹²

Zaključak

Sve do sada rečeno načelno postavlja pitanje uspostave supsidijarnog načina djelovanja u sveukupnom funkcioniranju modernog demokratskog društva. Jasno je međutim da se, koliko god o ovom načelu raspravljali na osnovi teoretskih postavki, teorija i težnji, prije ili kasnije postavlja pitanje stvarne uspostave ovoga načela u jednom konkretnom društvu. Više je nego jasno da globalizacija ne apsorbira sve razlike, a još manje uspijeva ujednačiti standarde koji su uvriježeni u pojedinim sredinama ili državama. Primjena ovoga načela u nekoj sredini ovisi o mnogostrukim pretpostavkama. Ispravo tvrdi Gojko Bežovan kako »ovisnost o prijednom putu, povijesnom i kulturnom naslijeđu koje je oblikovalo mentalitet i sustav vrijednosti u pojedinom društvu, pokazuju se kao ograničavajući čimbenici u ostvarivanju načela supsidijarnosti.«¹¹³

Ove iznesene strateške smjernice trebamo pokušati unijeti u hrvatsku stvarnost. One, međutim, zahtijevaju ispunjenje određenih pretpostavki. Možemo spomenuti samo njih nekoliko. Prva je analiza svekolikog stanja u društvu, tj. propitkivanje javnog mnijenja među pojedincima i udruženjima kako bi se otkrio onaj »humus« koji je nužan za provedbu supsidijarnosti. Ona, naime, ne može biti nametnuta odozgo, nego zahtijeva impulse koji dolaze iz društva. Prvi je i osnovni zadatak »buđenje svijesti« o potrebi supsidijarnog djelovanja. Druga je pretpostavka, koja velikim dijelom leži u nadležnosti pravne struke, definiranje zakonskih okvira koji sada reguliraju svekoliki život u Hrvatskoj. Nudi li sadašnji hrvatski ustav dovoljno prostora za uspostavu supsidijarnosti? Ima li za to prostora u zakonima koji reguliraju politički život, odnos središnje vlasti i regija, gospodarsko djelovanje i problematiku na socijalnom planu? Steže se dojam da hrvatsko zakonodavstvo u cjelini nije negativno ustrojeno u

¹¹² IVAN PAVAO II., *Pismo obiteljima* (2. II. 1994.), Zagreb, 1994., br. 16.

¹¹³ Gojko BEŽOVAN, Amoralni familizam kao prepreka ostvarenju načela supsidijarnosti u hrvatskom društvu, u: Stjepan BALOBAN – Gordan ČRPIĆ (ur.), *O solidarnosti i supsidijarnosti u Hrvatskoj*, 69.

odnosu na supsidijarnost, ali ne posjeduje mehanizme koji će uspijevati pozitivno vrjednovati sve ono što je pozitivno i kreativno kod pojedinaca, skupina, na lokalnoj razini. Treća je pretpostavka senzibilizacija politike, tj. središnje političke vlasti koja će uvidjeti potrebu i korisnost supsidijarnog djelovanja, a susljedno time i senzibilizacija svih oblika političke vlasti u regionalnim i lokalnim sredinama koje će supsidijarnost primijeniti u odnosu na subregionalne entitete, kao i senzibilizacija političkih stranaka i sindikata za takav pristup, jer su stranke i sindikati do sada bili jedina »scena« na kojoj je nekakvu važnost imao cjelokupni društveni sektor. Smanjiti svekoliku politizaciju hrvatske stvarnosti vjerojatno je moguće samo primjenom načela supsidijarnosti.

Naravno da će u Hrvatskoj posebno akutan problem biti odnos supsidijarnosti i asistencijalizma na gospodarskom i socijalnom planu jer će društvo s nedovoljno razvijenim političkim životom, ali i društvo s još uvijek problematičnim standardom pitanju supsidijarnosti morati pristupiti s velikom dozom opreznosti i postupnosti.

Osim nekih strateških linija koje se predlažu, postoji i niz »pod-sektora« u kojima u Hrvatskoj vlada potreba supsidijarnog ponašanja. Spomenimo samo razbijanje predrasuda kako svaka supsidijarnost znači i »autonomaštvo«, ili problem supsidijarnosti unutar političkih stranaka, tj. pitanje dokle sežu obvezujuće stranačke direktive, pitanje stranačke stege. Kod nas će se svakako nametnuti i specifična pitanja koja nećemo susresti u europskoj literaturi, kao što je razlikovanje načela supsidijarnosti i tzv. radničkog samoupravljanja, zatim problem transparentnosti koja je nužan preduvjet supsidijarnosti s ciljem da se izbjegnu malverzacije oko privatizacije i uloge stranoga kapitala u Hrvatskoj. Već sada valja usvojiti strateške odluke koje će biti nužne prilikom ulaska Hrvatske u Europsku uniju. S obzirom da supsidijarnost nalaže veće uvažavanje zajednica civilnog društva, među koje spada obitelj, u Hrvatskoj svaki govor o supsidijarnosti ne može zaobići pitanje demografske politike i problem većeg uvažavanja obitelji i njezinih kreativnih sposobnosti.

U tom smislu Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe analizira stanje lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj i dosege toga razvoja uspoređuje s načelima Europske povelje o lokalnoj samoupravi te predlaže mjere za poboljšanje stanja.¹¹⁴ Hrvatski Ustav i Zakon o lokalnoj i regionalnoj

¹¹⁴ Usp. KONGRES LOKALNIH I REGIONALNIH VLASTI VIJEĆA EUROPE, Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj, u: *Hrvatska javna uprava*, (2007.) 4, 913-942. Dokument ima četiri dijela: I. dio: Teritorijalna i upravna organizacija Hrvatske; II. dio: Stanje lokalne i regionalne demokracije u odnosu prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi; III. dio: Predložene reforme; IV. dio: Zaključci i preporuke.

upravi iz godine 2001. pružaju dobar okvir supsidijarnog djelovanja, no uočene su tri vrste problema: problemi nepotpune primjene, problemi neprecizne dodjele poslova i problemi s dodjelom ovlasti neovisno o veličini lokalnih zajednica.¹¹⁵ Uputno je doslovno navesti zaključak Kongresa o stanju u Hrvatskoj: »Naša je ukupna ocjena stanja lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj da postoji očita sklonost svih razina vlasti načelu decentralizacije i uspostavi stvarne autonomije djelovanja na obje razine. Od 2001. ostvaren je velik napredak putem izmjena zakona. Međutim,...ima još mnogo prostora za poboljšanja tako da s strateški razmišlja o budućem smjeru decentralizacije, donose novi zakoni i propisi koji će se primjenjivati u praksi. Postoje neriješena pitanja vezana uz Povelju o lokalnoj samoupravi, posebno ona o potrebi davanja autonomnih ovlasti i lokalnoj i regionalnoj razini te osiguravanju primjerenih izvora financiranja. Brine nas i to što se proces decentralizacije u Hrvatskoj do sada provodio 'odozgo prema dolje' i 'upravljan iz središta' te što nije bilo dovoljno konzultacija s lokalnim i regionalnim vlastima i interesima. I dalje smatramo da okoštala stajališta o kontroli iz središta i dalje dominiraju te da bi se u budućnosti trebalo nastojati poštivati ne samo 'tekst' odredaba Povelje, već i 'duh' decentralizacije i supsidijarnosti koji ona u sebi sadržava. Također je potrebno posvetiti se otvorenosti u cjelokupnom procesu decentralizacije.«¹¹⁶ U svakom slučaju, navedeni dokumenti bit će nezaobilazan u razmatranju konkretnih prijedloga supsidijarnog ustroja države i društva u Hrvatskoj.¹¹⁷

Naravno da valja učiti od onih koji u ovom segmentu imaju određena iskustva. Svjesno smo se ovdje opredijelili za iskustva nama susjednih zemalja, pogotovo Italije, i to ne samo zbog dobrosusjedskih odnosa. Naime, govoriti o supsidijarnosti na političkom, socijalnom i gospodarskom planu različito je ovisno o tome je li postojeća država federalno uređena ili je podijeljena na regije. Savezne države imaju mnoge zakonodavne kompetencije koje regije nemaju. U tom smislu različita su zakonodavstva, ali i različiti pristupi rješavanju supsidijarnog ponašanja na socijalnom, gospodarskom i obrazovnom planu. Pogotovo postoje velike razlike kada supsidijarnost zahvaća odnose jedne države s institucijama Europske unije.

¹¹⁵ Usp. *Isto*, 926.

¹¹⁶ *Isto*, 936.

¹¹⁷ Konkretna mogućnosti i prijedlozi o supsidijarnosti u Hrvatskoj biti će tema sljedećeg rada koji će nastojati konkretizirati iznesena načela. U tom smislu vidi također: Ivan KOPRIĆ, *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*, Zagreb, 2003.; Ivan KOPRIĆ, Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj, u: *Hrvatska javna uprava*, (2003.) 3-4, 411-454; *Hrvatska javna uprava* (tematski broj), (2000.), 2.

Ova bi iznesena strateška načela, u mjeri u kojoj je to u ovom povijesnom trenutku moguće i uvažavajući sve specifičnosti, trebala biti polaznim točkama konkretnog utjelovljenja supsidijarnog ponašanja u sveukupnom društveno-političkom djelovanju u Hrvatskoj.

Summary

A POLITICAL-SOCIAL VIEW ON SUBSIDIARITY

THEORETICAL FOUNDATIONS OF SUBSIDIARITY IN SOCIAL AND POLITICAL LIFE

Josip GRBAC

Theology in Rijeka – Dislocated Studies of Catholic Faculty of Theology, University of Zagreb
Tizianova 15, HR – 51 000 Rijeka
jgrbac@rijeka.kbf.hr

Many European countries have turned down the path of adopting the principle of subsidiarity both within their intrastate and political order as well as in their relations with the international community, particularly the European Union. The author endeavours to present briefly the principles that follow this process of adopting subsidiarity, particularly with regard to the experiences of our neighbouring countries. Even though social teachings of the Church have for the past one hundred years – implicitly from the great encyclical »Rerum novarum« and explicitly in the encyclical Quadregesimo anno – been referring to the principle of subsidiarity as the fundamental principle of socio-political life, only recently has it been given attention. Special attention is directed to those aspects where fundamental expressions of social teachings need to be supplemented – keeping in mind the current situation of modern and post-modern society. Globalisation is the main driver of interest for the principle of subsidiarity because it sets new criteria for life as a whole, compared to those that have been valid until now. That is the reason why the European Union is reaching out for the principle of subsidiarity; otherwise, a community without any competency or a global super-State that negates any kind of sovereignty would remain as the only possible alternatives. The other driver of the reform oriented toward the subsidiarity is a crisis of the social state and of its models of establishing social equality which led to the creation of new models. Special attention is dedicated to the significance of subsidiarity in the political order of the state, i.e. to the defining decentralisation and federalism.

The main barrier to establishing subsidiarity is often the lack of clear legal regulations. The author directs particular focus on the possibility of establishing the principle of subsidiarity in social policies where various models exist, depending on the milieu and the historical background. The key to successfully establishing the principle of subsidiarity is to value all segments of civil society because this is where the needs of applying subsidiarity are best shown, i.e. in its negative and positive dimensions. The author endeavours to present principles, though with the intention of them serving as a parameter to apply the principle of subsidiarity in Croatian society.

Key words: principle of subsidiarity, social teachings of the Church, globalisation, social state, federalism, social policies, civil society.